

**EDITORIAL**

2

**FOCUS**

- Rapport du Fonds Monétaire International

4

**TRESOR PUBLIC**

- Les menaces et les interrogations sur le devenir du comptable public
- Les axes d'évolution du modèle du comptable public
- Des caractéristiques qualitatives des normes comptables
- La maîtrise des risques à la DGFIP : une démarche et des outils pour sécuriser l'exercice des métiers
- La recherche comptable peut-elle être mieux et autrement connue ?
- La réquisition du visa « vu bon à payer »

14

17

26

32

37

45

**FINANCES PUBLIQUES**

- Comparaison des systèmes fiscaux entre la France et l'Allemagne
- La dématérialisation des procédures de marchés publics
- Le contrôle fiscal peut-il permettre une évaluation sérieuse de la fraude ?
- L'instrument privilégié de la lutte contre l'évasion et la fraude fiscale
- Premier bilan de la LOLF : 5 ans après sa mise en œuvre
- L'imposition des « profits fonciers » au Maroc – les dispositions actuelles

55

62

66

70

81

102

**POLITIQUE ECONOMIQUE**

- Budget 2012 : plus d'investissements, plus de salaires et plus de dépenses aussi
- Les déterminants de la performance des gouvernances territoriales
- Dettes souveraines : faut-il mettre à contribution les créanciers privés ?
- Le financement de l'Etat continuera à peser sur les taux des bons du Trésor

107

109

130

134

**BANQUE**

- Les crises financières : comportement des banques ou épuisement du système
- Les objectifs du reporting financier
- Qui contrôle vraiment le travail de Bank Al Maghrib ?
- Réglementation prudentielle : dérivés, titrisation, crédit immobilier, cash trading...  
Bâle fait mouche

136

143

149

154

**NTIC – GRH**

- La profonde mutation de l'industrie des moyens de paiement
- La fabrication de l'information économique
- Offensives sur le marché du livre électronique
- Que vont devenir les métiers de l'expertise comptable, du commissariat aux comptes et de l'audit ?
- Cinq années de réforme de la fonction publique : un édifice statutaire plus souple

158

163

167

169

171

**CHRONIQUE**

- Le livre du mois : Le monde arabe dans la longue durée, « le printemps » arabe ?

179

**A LA UNE DES PERIODIQUES**

185

# EDITORIAL

*Le programme qu'inspire la déclaration du gouvernement Benkirane s'inscrit bel et bien dans la poursuite des réformes engagées au Maroc. Il vise la poursuite de la construction d'une économie nationale forte, diversifiée par ses pôles sectoriels et régionaux, compétitive, productrice de richesse et créatrice d'emplois ; bref, une politique économique garante d'une répartition juste des richesses et des fruits de la croissance. Ce qui exige, rassure, in fine, la déclaration du nouveau gouvernement, un développement intégré des secteurs d'activité y compris les secteurs sociaux.*

*La feuille de route du gouvernement Benkirane pose comme premier pilier dans la traduction des projets sociétaux la transparence dans la gestion de la chose publique, ou selon le langage devenu à la mode, la bonne gouvernance, en luttant énergiquement contre l'économie de rente, la dilapidation des deniers publics dans la perspective de bâtir une économie citoyenne. Elle bute d'emblée sur la mise en place des dispositions de la Constitution nouvellement adoptée.*

*Concrètement , ce programme prétend atteindre un taux de croissance du PIB de 5,5 % , sur la période 2012-2016 , maîtriser le taux d'inflation aux alentours de 2 % et baisser le taux de chômage à 8 % ( d'ici 2016 ) .*

*En matière économique, il est question pour le gouvernement Benkirane de mettre en place une nouvelle charte d'investissement pour permettre au monde des affaires de disposer d'un espace attractif à l'international.*

*Le programme du gouvernement met en avant, également, la réforme du marché financier à travers la mise à niveau de son cadre juridique et institutionnel, le développement du pôle financier de Casablanca étant l'une des priorités de ce secteur.*

*Concernant les mesures budgétaires, le gouvernement compte atténuer le déficit pour le ramener à 3% du PIB, via une nouvelle gouvernance dans la gestion des ressources financières publiques et une rationalisation des dépenses de l'Etat. Subséquemment, il propose d'augmenter les niveaux de l'épargne et de l'investissement en veillant à la maîtrise du déficit du compte courant de la balance des paiements.*

*Les termes de ce programme viennent d'être traduits en partie dans le projet de loi de finances 2012 élaboré dans une conjoncture internationale et régionale perturbée par des turbulences affectant la croissance mondiale et liées principalement aux tensions inflationnistes; celles-ci sont dues à l'augmentation des cours mondiaux du pétrole et des matières premières, à l'accentuation des déséquilibres budgétaires en Amérique et en Europe et aux conflits sociopolitiques enclenchés au Moyen-Orient et en Afrique du nord.*

*Ce projet de loi de finances qu'illustre le programme gouvernemental de l'année 2012 table sur un taux de croissance de 4,2 % du PIB et un taux d'inflation de 2,5 % (ceux avancés dans la déclaration sont successivement de 5,5% et 2 % - comme précédemment mentionnés - mais sur la période 2012-2016).*

*Pour ce qui est du budget de fonctionnement, il a augmenté par rapport à celui de 2011 de 23,58 % ; le budget d'investissement, quant à lui, s'est accru de 13,2%. Les recettes ont enregistré une hausse de 13% ce qui donne un déficit budgétaire de 5% contre 3,5 % en 2011. Concernant la dette, elle a augmenté de 17 % par rapport à 2011 avec prédominance de la dette intérieure.*

*Qui plus est , la note de présentation de ce document budgétaire rassure que le budget de 2012 est par excellence un instrument qui va contribuer fortement à l'édification des piliers d'une économie solidaire — avec la création du fonds de solidarité sociale — et qu'il est , en conséquence, loin d'avoir une dimension budgétivore, comme l'entendent dire certains commentateurs non avertis. Il est vrai que la constitutionnalisation des équilibres macroéconomiques soulève des interrogations pertinentes en termes de souplesse dans la gestion de la chose financière, mais ce budget dispose de la volonté politique pour faire face aux aléas que pourrait cacher la conjoncture, d'autant plus que cette frontière n'est toujours pas figée et qu'il y a constamment une marge pour gérer et conduire le changement.*

## **Le Service de la Documentation**

#### INTRODUCTION

**1. Le Maroc a fait face avec succès aux grands défis engendrés par la crise mondiale.** Après plusieurs années de politiques macroéconomiques et de réformes politiques avisées, le Maroc était bien équipé pour affronter la crise internationale de 2008 et répondre aux demandes sociales qui se sont exprimées lors du Printemps arabe. Dans cette conjoncture difficile, le Maroc a obtenu de bons résultats économiques et a vu ses indicateurs sociaux s'améliorer.

**2. Les perspectives économiques à moyen terme demeurent en général favorables, mais le principal défi pour le Maroc reste de parvenir à un taux de croissance du PIB qui aidera à réduire le chômage et à rehausser le niveau de vie tout en assurant la viabilité à moyen terme des finances publiques.**

Depuis le début de 2011, le repli de la croissance chez les principaux partenaires commerciaux du Maroc a compliqué l'action des autorités. En 2011, le gouvernement marocain a commencé à mettre en œuvre des politiques de court terme visant à répondre aux demandes sociales, mais en 2012 il a l'intention de commencer à redéployer et réduire les dépenses publiques de manière à assurer la viabilité budgétaire tout en promouvant une croissance solidaire et durable à moyen terme.

#### EVOLUTION RECENTE ET PERSPECTIVES

**3. Pour répondre aux demandes sociales, le gouvernement marocain entend procéder à de profondes réformes**

**constitutionnelles et politiques, et il a accru en 2011 les dépenses consacrées aux subventions, aux salaires et aux retraites.**

Il s'agit de faire en sorte que le système politique évolue vers une monarchie constitutionnelle, de mettre en place le cadre institutionnel nécessaire pour permettre une plus grande participation de la population à la vie politique, de promouvoir l'égalité sur le plan social, entre les femmes et les hommes, et entre les régions, et d'accroître la transparence et la responsabilisation. Ces réformes ont reçu un soutien massif lors d'un référendum tenu le 1er juillet 2011. Le gouvernement prévoit l'adoption de lois additionnelles pour asseoir les nouvelles dispositions constitutionnelles, notamment des mesures visant à assurer la viabilité des finances publiques et — en consultation avec le secteur privé — à améliorer le climat des affaires. Ces actions devraient rehausser le niveau de vie tout en renforçant la croissance potentielle. Des élections parlementaires sont prévues en novembre 2011.

**4. Les résultats économiques récents du Maroc sont globalement favorables :**

□ **Forte progression du PIB non agricole :**

Le PIB non agricole a progressé de 4,5 % en 2010, contre 1 % environ en 2009, sous l'effet de la reprise dans certains pays de la zone euro, principaux partenaires commerciaux du Maroc, et de la hausse de la demande de phosphates émanant de pays en dehors de l'Union européenne. Cependant, en raison d'une contraction de la production agricole, qui compte pour 13

% à 17 % du PIB, le PIB réel global n'a augmenté que de 3,7 % en 2010. La croissance du PIB devrait être bien plus forte en 2011 et s'établir autour de 4½- 5 %, soit un des taux les plus élevés de la région, grâce à la croissance soutenue des secteurs autres que l'agriculture, en particulier celui des services — y compris le tourisme — ainsi que de la consommation intérieure privée et publique, et à un rebond de la production agricole. Les projections des autorités font état d'une croissance de 4,8 % du PIB en 2011.

L'inflation demeure faible et bien maîtrisée. En 2010, l'inflation moyenne pour la période est restée à 1 %. En 2011, la baisse des prix alimentaires intérieurs —consécutive à l'augmentation de l'offre locale de denrées alimentaires — et les subventions en place, qui ont empêché que la hausse des prix internationaux et les effets secondaires de la revalorisation des salaires publics ne suscitent des tensions inflationnistes, devraient aider à limiter la montée de l'inflation moyenne à environ 1½ %.

La forte augmentation des dépenses a pour effet de creuser le déficit budgétaire. Celui-ci pourrait atteindre 5½ % à 6 % du PIB en raison d'une hausse des dépenses équivalente à 3 % du PIB par rapport au budget 2011, qui est due surtout à l'accroissement des dépenses engagées pour compenser la hausse des prix des produits pétroliers et de certaines denrées alimentaires, et ce en dépit des mesures vigoureuses qui ont été prises en contrepartie pour limiter les dépenses dans d'autres domaines.

□ L'évolution défavorable des termes de l'échange a causé une légère dégradation des comptes extérieurs. Le déficit extérieur courant pourrait atteindre environ 5 % du PIB fin 2011. Bien que les exportations marocaines, notamment le phosphate et

ses dérivés, aient affiché de bons résultats et que les envois de fonds des Marocains vivant à l'étranger ainsi que les recettes du tourisme — malgré l'attentat terroriste de Marrakech le 28 avril — aient augmenté, cela ne suffira peut-être pas à compenser entièrement l'accroissement des importations consécutif à la hausse des prix internationaux de l'alimentation et du pétrole. En outre, les effets négatifs de la détérioration des termes de l'échange ont été amplifiés par le maintien des prix du pétrole et de certaines denrées alimentaires à un niveau stable au moyen de subventions massives, qui ont empêché le jeu normal des effets de substitution dans les décisions des consommateurs. Les réserves internationales brutes devraient avoir légèrement diminué fin 2011, tout en restant à un niveau confortable, à savoir cinq mois d'importations de biens et de services.

Le crédit a continué de croître tandis que les liquidités diminuaient. Le crédit à l'économie s'est accru de 7,4 % en 2010, après une progression de 10,9 % en 2009. Pendant les cinq premiers mois de 2011, la croissance du crédit a ralenti et les dépôts ont légèrement diminué, tandis que les ressources des banques s'appuyaient sur la mobilisation des certificats de dépôt. Les liquidités systémiques se sont contractées du fait que les avoirs étrangers ont baissé et que la monnaie en circulation a augmenté plus que d'habitude. Les services du FMI s'attendent à une progression de 6,2 % du crédit en 2011, alors que, d'après les projections des autorités, la hausse serait de 8 % pour l'année.

□ Les risques de décélération à court terme de l'activité économique sont liés aux résultats économiques des pays européens partenaires, à l'évolution des prix de l'alimentation et de l'énergie, et à l'évolution de la situation politique au

niveau régional. Les retombées d'une croissance léthargique dans les pays européens partenaires et/ou une aggravation de l'instabilité régionale pourraient influencer sur l'activité économique et la balance des paiements en faisant diminuer les recettes du tourisme, l'investissement direct étranger (IDE) et les échanges commerciaux. Les réformes politiques en cours, notamment les changements apportés récemment à la constitution et les élections prochaines, devraient contribuer à atténuer les risques politiques. Le gouvernement pourrait aussi opter pour de nouvelles dépenses sociales, en plus de celles qui sont déjà en place, ce qui pourrait avoir un effet défavorable sur les finances publiques, la dynamique de la dette et les liquidités. Quant aux influences positives, le Maroc bénéficierait de la hausse des prix des phosphates.

## PERSPECTIVES A MOYEN TERME

**5. La reprise économique mondiale en 2010 a, dans une certaine mesure, soutenu la croissance du Maroc, mais de nouveaux risques sont apparus en 2011.**

Le ralentissement de la croissance dans plusieurs pays de la zone euro, principal partenaire commercial du Maroc, pourrait peser sur l'activité économique et assombrir les perspectives à moyen terme du pays. En outre, la persistance des cours élevés des produits primaires, le contexte régional et l'instabilité financière mondiale font planer des incertitudes sur les perspectives économiques du pays.

**6. Le Maroc devrait continuer à afficher de solides résultats économiques.**

Malgré les progrès sur le plan de la productivité, la croissance devrait rester autour de 4½-5 % en 2012 en raison des effets du rééquilibrage budgétaire sur la demande intérieure. • moyen terme, la croissance pourrait atteindre 6 %. Il faudra

pour cela que la stabilité macroéconomique se maintienne et que les réformes structurelles prévues soient mises en oeuvre. • cette fin, les autorités entendent ramener le déficit budgétaire à moyen terme à environ 3 % du PIB, ce qui devrait faire baisser la dette publique à environ 50 % du PIB à moyen terme. Cela devrait ralentir le rythme des importations, en particulier de produits énergétiques et de biens de consommation, ce qui pourrait aider à ramener le déficit extérieur courant à environ 2½ % du PIB et à dette extérieure en dessous de 23 % du PIB à l'horizon 2016.

## ENTRETIENS SUR LA POLITIQUE ECONOMIQUE

**A. Maintien de la viabilité budgétaire dans le contexte des défis sociaux et politiques**

**7. Au cours de l'exercice 2011 et à la suite de troubles à l'intérieur du pays, les autorités ont accru les dépenses publiques dans certains domaines.**

Pour maintenir au même niveau les prix de certains produits alimentaires et de l'énergie alors que les cours internationaux des produits primaires sont en hausse, les autorités devront avoir recours à des subventions représentant environ 5½ % du PIB en 2011, taux très supérieur au taux estimatif de 2,1 % du PIB sur lequel se fonde le budget 2011. De plus, tous les salaires de la fonction publique ont été relevés du montant modique d'environ 75 dollars EU, ce qui devrait accroître la masse salariale de 0,2 % du PIB et la porter à 10,7 % du PIB en 2011.

L'augmentation salariale avait été partiellement intégrée dans le budget 2011, ce qui explique que cette mesure n'ait qu'un impact additionnel limité sur les résultats de 2011. D'autres mesures décidées par les autorités, telles que

l'accélération des promotions dans la fonction publique et une revalorisation du salaire minimum, ne devraient pas influencer négativement sur les résultats budgétaires de 2011. Le relèvement général de la prestation de retraite minimum pèsera sur le système de retraite obligatoire, qui pourrait à son tour avoir besoin de transferts publics non encore quantifiés au cours des années à venir. Globalement, ces mesures devraient, d'après les projections, accroître les dépenses de 2½ % du PIB par rapport au budget 2011.

**8. En même temps, les autorités ont pris d'importantes mesures compensatoires qui aideront à contenir le déficit budgétaire autour de 5,7 % du PIB.**

Les efforts ont été intensifiés du côté des recettes et la perception de recettes plus élevées que prévu au budget pendant le premier semestre de 2011 — essentiellement sous forme d'impôts indirects — devrait se poursuivre au second semestre. Cela devrait se traduire par une amélioration de 1 % du PIB des recettes par rapport au budget 2011. Malgré la mise en oeuvre de la troisième phase de la réforme de l'impôt sur le revenu, notamment en ce qui concerne le relèvement du seuil d'imposition, les tranches d'imposition et la baisse des taux d'imposition, on s'attend maintenant à ce que les efforts accrus du côté des recettes laissent pratiquement inchangé, à 25 % du PIB, le niveau des recettes totales par rapport à 2010.

En ce qui concerne les dépenses, toutes les entités budgétaires ont été invitées à économiser 10 % des enveloppes allouées pour plusieurs postes de dépenses courantes non essentielles. En outre, les transferts prévus au budget en faveur de plusieurs entités publiques qui ont un excédent de trésorerie seront réduits sans que cela ne nuise à leur capacité de dépense. Ces deux mesures devraient permettre de réaliser des économies d'un peu plus de 1 % du PIB par rapport au

budget 2011. Le coût des élections prévues en novembre sera absorbé par l'enveloppe budgétaire existante. Les services du FMI ont souligné qu'il n'existerait aucune marge pour accroître les dépenses au titre de l'exercice 2011. Globalement, les mesures compensatoires du côté des recettes et des dépenses équivaldraient à 2 % du PIB, ce qui limite l'aggravation attendue du déficit budgétaire à 1½ % du PIB par rapport au budget 2011.

**9. Les autorités sont convenues que, après avoir contenu l'expansion budgétaire en 2011, un plan solide de rééquilibrage des finances publiques s'imposait pour 2012 et à moyen terme pour garantir la viabilité budgétaire.**

Pour rééquilibrer les finances publiques — c'est-à-dire réduire le déficit budgétaire de manière à maintenir la dette publique à un niveau viable — il conviendrait à la fois d'accroître les recettes et de contenir les dépenses. Conformément à l'article 77 de la nouvelle constitution et du projet de loi organique sur le budget, qui pose le principe de la préservation de la stabilité budgétaire, les autorités ont l'intention de ramener le déficit à environ 3 % du PIB à moyen terme. Cela serait compatible avec l'évolution progressive du ratio dette/PIB vers un niveau d'environ 50 %. En l'absence d'actions correctrices, le déficit budgétaire pourrait atteindre 6½–7½ % du PIB, auquel cas la dette publique continuera de s'accroître.

**10. Pour opérer cet ajustement budgétaire, les autorités ont l'intention de reprendre en l'accéléralant la mise en oeuvre des réformes suivantes :**

□ Accroître les recettes. Les autorités ont l'intention d'intensifier leurs efforts de mobilisation des recettes : (i) en élargissant la base d'imposition et (ii) en améliorant l'administration des recettes. Les recettes non fiscales devraient aussi

s'améliorer dans la mesure où les entreprises d'état bénéficieront de la reprise économique et augmenteront leur contribution au budget. La mission a suggéré aux autorités de revenir sur la réforme envisagée de la TVA — en ramenant le nombre de taux de quatre à deux — afin de maintenir les recettes à leur niveau actuel ou de les faire augmenter. Ces réformes, entre autres, permettraient de maintenir les recettes à leur niveau actuel, voire de les accroître, malgré la perte de recettes douanières engendrée par la poursuite de la libéralisation des échanges commerciaux.

□ Contenir les dépenses. La réforme de la fonction publique améliorerait l'efficacité des dépenses et aiderait aussi à ramener la masse salariale en dessous de 10 % du PIB, conformément à l'objectif des autorités. En outre, une réforme des subventions énergétiques — visant à remplacer les subventions universelles par des transferts ciblés — est envisagée. Une réforme de cette nature pourrait grandement réduire la charge que ces subventions font peser sur le budget et éliminer la vulnérabilité des finances publiques à l'égard des marchés mondiaux tout en rationalisant la consommation. Les autorités ont insisté sur le fait que toute réforme des subventions serait politiquement difficile. La mission a souligné que pour mener à bien la réforme des subventions, il faudra vaincre la résistance du public et de la classe politique grâce à un ciblage adéquat ainsi qu'à une stratégie de communication bien conçue et bien appliquée. Étant donné que les réformes prennent du temps, un mécanisme permettant l'ajustement progressif des prix pourrait être institué à titre temporaire pendant la mise en place d'une réforme plus globale.

□ Rehausser l'efficacité des dépenses. Les autorités ont aussi l'intention de rendre l'investissement

public plus efficace en améliorant le processus de sélection des projets et en laissant davantage de place à l'investissement privé, notamment dans les infrastructures. Ajouté à la réforme des subventions, cela dégagerait de quoi réaliser des dépenses sociales qui porteraient sur l'accès universel aux services de santé et à l'éducation<sup>1</sup>. La mission a fait observer que la participation du secteur privé aux investissements publics — par exemple dans le cadre de partenariats public-privé (PPP) — nécessite un cadre juridique et institutionnel solide de manière à permettre une gestion adéquate des risques budgétaires que comportent les arrangements de cette nature. Les autorités ont l'intention de mettre en place un cadre en se fondant sur l'expérience des premiers projets à venir. Compte tenu du manque d'expérience des PPP dans l'administration publique, cette approche pourrait être risquée si les premiers projets ont de lourdes implications budgétaires, comme cela pourrait être le cas s'ils comportent des engagements conditionnels.

□ Garantir la viabilité du système public de retraite obligatoire. D'après les dernières projections actuarielles, les régimes publics de retraite obligatoires devront bientôt entamer leur capital pour financer les prestations de retraite. La Caisse marocaine des retraites, qui gère les retraites des fonctionnaires et des militaires, commencera à entamer ses réserves en 2014. Les deux autres principaux régimes de retraites obligatoires auront un peu plus de temps devant eux, mais ils finiront par se retrouver dans une situation où les prestations dépasseront les cotisations. Une commission technique a proposé une réforme en deux temps : premièrement, une réforme des paramètres, notamment une augmentation progressive de l'âge de révision du salaire de base utilisé pour



calculer la retraite, donnerait aux fonds de pensions quelques années supplémentaires de viabilité financière. Deuxièmement, une réforme globale visant à élargir la couverture du système de retraite<sup>2</sup> et à mettre en place un système à plusieurs piliers, avec une retraite de base reposant sur un régime par répartition, un régime obligatoire et un régime facultatif par capitalisation intégrale<sup>2</sup>. La mission a souligné que, hormis la retraite de base, tous les régimes devaient être conçus de manière à être entièrement capitalisés pour en assurer la viabilité future.

## **B. Cadre de politique monétaire en transition**

### **11. La politique monétaire a maintenu l'inflation à des niveaux conformes aux objectifs fixés par la Bank Al-Maghrib (BAM).**

La BAM évalue les risques d'inflation en se fondant sur de multiples critères et cherche à influencer sur le taux d'intérêt à un jour (cible opérationnelle) pour contrer les risques inflationnistes tout en maintenant le taux de change fixe et un contrôle partiel des mouvements de capitaux. L'inflation sous-jacente est restée inférieure à 2 % depuis le début de 2009 et la hausse des prix internationaux de certains produits n'a pas été répercutée, ce qui a aussi contribué à maintenir basse l'inflation globale.

### **12. La gestion efficiente des liquidités par la BAM a aidé à maintenir le taux d'intérêt à un jour proche de son niveau de référence.**

La BAM a ciblé assez précisément les besoins de liquidités des banques pour maintenir le taux d'intérêt à un jour proche de son niveau de référence, qui est fixé à 3,25 % depuis mars 2009. Face à la baisse prononcée des liquidités systémiques consécutive à la diminution des réserves officielles, la BAM a abaissé

en cinq étapes le coefficient de réserves de 16½ % à 6 % et retiré le 21 avril 2011 les comptes d'épargne sur livret de l'assiette des réserves afin d'alléger les pressions sur le marché interbancaire.

Cependant, la position de liquidité structurelle des banques s'étant fortement dégradée, la BAM a aussi dû porter ses refinancements à 5 % des dépôts bancaires fin juillet 2011. Les services du FMI considèrent que les possibilités sont désormais limitées de réduire encore le coefficient de réserves, car les autorités doivent veiller à ce que les banques gardent suffisamment de réserves à la banque centrale pour contrer les risques de liquidité dans le contexte actuel de resserrement des liquidités.

### **13. Les autorités envisagent d'adopter à terme un système de ciblage plus formel de l'inflation et, en parallèle, un taux de change plus souple.**

Les services du FMI considèrent que la BAM possède l'indépendance, les compétences, les ressources humaines, la panoplie d'instruments et le niveau de réserves de change dont elle a besoin pour passer à un système de ciblage de l'inflation et à un taux de change plus souple. La gestion des risques par le biais de la supervision bancaire est efficace et les engagements en devises sont peu élevés. Les services du FMI estiment qu'un taux de change plus souple réduirait le besoin de modifier fréquemment le coefficient de réserves obligatoires et éliminerait l'obligation de compenser les flux de capitaux auxquels peut donner lieu, dans un régime de change fixe, une modification de la politique de taux d'intérêt. Les autorités ont toutefois souligné — et les services du FMI partagent leur point de vue — que le moment pour agir dans ce sens doit être bien choisi, car le passage à un taux de change souple suppose que des mesures soient adoptées pour assurer la viabilité budgétaire, en particulier la réforme du

système de subventions universelles, et pour éviter de compromettre la stabilité financière. À court terme, il serait possible de développer davantage le marché des changes en faisant passer la marge de la banque centrale de 0,6 % à au moins 2 % (la norme du FMI pour les régimes classiques de change fixe) afin d'encourager le développement des transactions de change entre banques.

#### **14. Un taux de change plus souple rehausserait aussi la compétitivité.**

D'après l'analyse par les services du FMI du taux de change réel du Maroc, qui est fondée sur les trois méthodologies du Groupe consultatif sur les taux de change (CGER), l'écart par rapport au taux d'équilibre varie considérablement selon la méthodologie employée, puisqu'il va de -8 % à 23 %. Il convient donc d'interpréter les résultats avec prudence. Cependant — et malgré le fait que le taux de change effectif réel s'est déprécié d'environ 4 % en 2010 — les services du FMI pensent que l'évolution tendancielle du compte extérieur courant depuis 2007 pourrait indiquer une certaine érosion de la compétitivité extérieure de l'économie marocaine. Les services du FMI estiment que l'amélioration de la compétitivité, moyennant d'ambitieuses réformes structurelles et le passage à terme à un régime de change plus souple, demeure une priorité importante.

**C. Mobilisation de ressources et amélioration de la gestion des actifs et passifs — les défis auxquels sont confrontées les banques après une période de surabondance de liquidités**

**15. Le secteur financier du Maroc s'est considérablement développé, mais il aurait besoin de ressources additionnelles pour soutenir le développement financier et une croissance adéquate du crédit.**

Le secteur bancaire a aujourd'hui une taille importante, puisqu'il représente plus de 110 % du PIB, et il est soutenu par les dépôts de Marocains résidant à l'étranger et la constitution de réseaux bancaires en Afrique par les banques marocaines. La bourse de Casablanca est l'une des plus capitalisées et diversifiées, en termes de secteurs, en Afrique. Les autorités ont publié le statut de «Casablanca Finance City» en décembre 2010 et nommé le «Moroccan Financial Board», entité chargée de piloter la promotion de Casablanca en tant que place financière internationale (et régionale). Les autorités ont pris des mesures pour encourager la bancarisation et l'épargne afin de soutenir la mobilisation des dépôts bancaires, qui a ralenti, et de développer les marchés de manière à faciliter la gestion des actifs et passifs des banques, dont les taux d'emploi dépassent 100% en moyenne. Le financement des banques marocaines, y compris pour leurs filiales étrangères, repose essentiellement sur les dépôts en dirhams des Marocains, tandis que le financement de gros en devises et les besoins de refinancement extérieurs sont limités, ce qui réduit le risque lié aux difficultés que connaît le marché monétaire de la zone euro.

**16. La politique de renforcement des fonds propres de base a généralement porté ses fruits, mais les efforts doivent être poursuivis pour accroître encore le capital de certains établissements.**

Le ratio de solvabilité du système a atteint 12,3 % fins 2010, contre 11,8 % en 2009, et les créances douteuses ont diminué régulièrement pour s'établir à 4,8 % du total des crédits en 2010, contre 6,1 % en 2008 (tableau 6). Cela dit, la qualité du crédit semble s'être quelque peu détériorée depuis 2009, comme le suggère l'augmentation du coût du risque en 2009–10 et la légère hausse de la proportion de créances douteuses

pendant les cinq premiers mois de 2011. Le renforcement des fonds propres de base sera poursuivi, en particulier pour les établissements qui n'ont pas atteint le seuil de 9% des risques fixé comme cible par la BAM. Bien que la solvabilité des banques semble solide au regard des normes internationales, les services du FMI estiment que la BAM devrait continuer à encourager les banques à renforcer leurs fonds propres de base (fonds propres ordinaires et réserves) en raison des risques liés à leurs engagements relativement élevés par rapport aux fonds propres de base et aux filiales des banques marocaines à l'étranger.

#### **D. Réformes sociales et structurelles**

##### **17. Les autorités poursuivent leurs efforts pour mettre en oeuvre un programme ambitieux de réformes structurelles afin de rehausser la compétitivité de l'économie.**

Les résultats économiques favorables de ces dix dernières années sont largement attribuables aux réformes menées dans les secteurs économiques clé (comme le secteur financier et les entreprises publiques), et aux efforts déployés pour améliorer le climat des affaires, lequel nécessite encore des améliorations. Dans ce contexte, les autorités ont institué un comité chargé d'accroître la capacité du climat des affaires à attirer durablement l'IDE.

##### **18. Le chômage a considérablement diminué ces dernières années, mais il reste élevé, surtout parmi les jeunes.**

Le chômage est passé de 13,4 % en 2000 à 9,1 % en 2009, mais cette tendance s'est interrompue en 2009 sous l'effet de la crise mondiale. Le chômage demeure un phénomène urbain. Le niveau d'éducation moyen des chômeurs est plus élevé que pour l'ensemble de la population active,

signe des difficultés que les diplômés de l'enseignement secondaire et supérieur éprouvent à trouver un emploi. En outre, le chômage des jeunes reste particulièrement élevé et s'est révélé plus difficile à résorber. Dans ce contexte, les réformes visant à accroître la flexibilité du marché du travail revêtent une importance essentielle. La réforme du Code du travail en 2004 a introduit davantage de flexibilité à cet égard ainsi qu'une meilleure réglementation, notamment en ce qui concerne le temps de travail, le droit de grève ainsi que la représentation syndicale et les négociations collectives. Cependant, de nouvelles réformes visant à réduire les salaires minimums et les coûts d'embauche sont indispensables pour faire baisser le chômage des jeunes.

##### **19. Malgré l'amélioration sensible du niveau de vie, plusieurs défis demeurent sur le plan social.**

Les autorités ont poursuivi les politiques sociales qui ont aidé à faire reculer le taux de pauvreté de 7½ % entre 1994 et 2008, tout en améliorant les indicateurs sociaux. Pourtant, certaines couches de la population demeurent socialement et économiquement défavorisées. Les indicateurs de santé — surtout pour les femmes et les enfants — sont inférieurs à la normale, l'incidence de la mortalité étant particulièrement élevée. Le taux d'alphabétisation demeure faible par rapport à d'autres pays à revenus comparables. En outre, bien que l'accès à l'éducation primaire soit universel, deux tiers seulement des enfants de six à onze ans achèvent le cycle primaire.

L'Initiative nationale pour le développement humain couvrant la période 2011–15, l'extension récente de la couverture médicale aux populations défavorisées et le processus de régionalisation sont autant d'initiatives qui ont été mises en place pour lutter contre ces problèmes.

**20. A moyen terme, le Maroc pourrait aussi bénéficier politiquement et économiquement du «statut avancé» qu'il a obtenu de l'UE et qui pourrait faciliter l'accès au marché du travail européen et rendre le pays plus attrayant pour l'IDE.**

Cependant, la libéralisation du commerce dans le cadre des accords euro-méditerranéens d'association doit encore être renforcée dans la mesure où elle est encore incomplète puisque de nombreux obstacles continuent d'entraver l'accès au marché européen, en particulier dans le secteur agricole et celui des services.

#### **EVALUATION PAR LES SERVICES DU FMI**

**21. Le Maroc affiche de très bons résultats économiques, mais il doit encore affronter d'importants défis.**

Au cours de la décennie écoulée, le Maroc a connu une croissance soutenue, grâce à sa politique macroéconomique prudente et aux réformes structurelles qu'il a menées à bien. Ces résultats l'ont aidé à parvenir à une situation budgétaire solide tout en réduisant la dette publique. Cependant, la productivité et le climat des affaires doivent encore être améliorés de manière à renforcer le rôle du secteur privé en tant que moteur d'une croissance durable à long terme. Le chômage demeure élevé, en particulier parmi les jeunes, d'où la nécessité d'accélérer les réformes structurelles.

**22. Pour assurer la viabilité des finances publiques à moyen terme, il sera indispensable de contenir les dépenses publiques, au moyen en particulier d'une réforme du système de subventions généralisées.**

L'augmentation des subventions et des salaires de la fonction publique en réponse aux demandes sociales mettra à mal l'équilibre des finances publiques à

moyen terme. La détérioration de la situation budgétaire sera imputable pour une large part au système de subventions en place, qui est coûteux, très inefficace et inéquitable puisqu'il ne permet pas d'aider efficacement les couches les plus défavorisées de la population. Un système de subventions bien ciblé serait moins coûteux et aiderait davantage les populations pauvres. Étant donné que, compte tenu de la hausse des prix de base et des demandes sociales croissantes, les pressions à la hausse des dépenses vont probablement perdurer, il est essentiel de redéployer les dépenses pour assurer la viabilité à moyen terme des finances publiques. Les augmentations de salaires devraient suivre l'évolution de la productivité et les subventions universelles devraient être remplacées par des transferts ciblés, ce qui permettrait d'accroître l'efficacité des dépenses sociales et de libérer ainsi davantage de ressources pour la protection sociale et les dépenses de santé et d'éducation. Ces réformes pourraient être politiquement difficiles à mettre en œuvre, mais les services du FMI encouragent vivement les autorités à poursuivre leurs efforts pour mener à bien les réformes prévues, y compris, en cas de retards, la mise en place d'un mécanisme provisoire d'ajustement progressif des prix en attendant une réforme plus globale. En outre, les autorités devraient continuer à intensifier la mobilisation des recettes en élargissant la base d'imposition et en améliorant l'administration des impôts. La mobilisation de recettes additionnelles pourrait permettre d'adopter un profil d'assainissement plus ambitieux pour ramener la dette en dessous de 50 % du PIB ou, le cas échéant, compenser la mise en œuvre plus lente que prévu des réformes en matière de dépenses. À cet égard, il conviendrait que la réforme prévue de la TVA soit conçue de manière à assurer la stabilité, voire une augmentation, des recettes.

**23. Les autorités devraient améliorer l'efficacité et la qualité des dépenses de manière à ce que les dépenses sociales soient suffisantes et bien ciblées.**

Pour assurer la viabilité à moyen terme, les autorités visent à améliorer l'efficacité des projets d'investissements publics en mettant au point de meilleures procédures de sélection des projets et en permettant une plus large participation du secteur privé. En outre, elles envisagent aussi de réformer le système de retraites public pour en assurer la viabilité financière à long terme. Les services du FMI estiment que ces mesures aideraient à redéployer les dépenses au profit de secteurs prioritaires, tels que l'éducation et la santé.

**24. L'adoption à terme d'un taux de change souple renforcerait le cadre de la politique monétaire de la BAM.**

Les services du FMI estiment aussi qu'un taux de change souple faciliterait la conduite d'une politique de taux d'intérêt plus active conforme au cadre de la politique monétaire de la BAM. Comme les autorités, les services du FMI pensent que le moment doit être bien choisi et coordonné avec d'autres politiques macroéconomiques et les mesures préparatoires nécessaires, de manière à préserver la viabilité des finances publiques et la stabilité financière à moyen terme, d'où la nécessité d'adopter sans tarder ces mesures d'accompagnement.

**25. Le secteur financier s'est considérablement développé, mais son expansion future dépendra de sa capacité à mobiliser l'épargne intérieure.**

Compte tenu de la baisse des flux extérieurs et de l'augmentation des besoins de financement de l'Etat, une mobilisation efficace des ressources intérieures sera indispensable pour

assurer le développement du secteur financier et une croissance appropriée du crédit. Les services du FMI appuient les efforts que déploient les autorités pour améliorer l'intermédiation financière et mobiliser une plus grande proportion de l'épargne en vue d'approvisionner le secteur financier en ressources. Dans un contexte de resserrement des liquidités, les autorités devraient veiller à ce que le financement intérieur du déficit public n'ait pas un effet d'éviction et ne réduise pas encore le crédit au secteur privé. En outre, les autorités pourraient encourager davantage les banques à renforcer leurs fonds propres de base afin d'être mieux en mesure de résister aux chocs.

**26. Il est nécessaire d'accélérer les réformes structurelles pour stimuler la croissance potentielle et améliorer les indicateurs sociaux.**

Le Maroc a accompli des progrès sensibles en ce qui concerne la gouvernance et son attractivité pour les investissements directs étrangers. Cependant, des efforts supplémentaires s'imposent pour renforcer la gouvernance, le climat des affaires et l'intégration commerciale avec les partenaires européens afin de continuer à attirer l'IDE et de rehausser le capital humain. A cet égard, les services du FMI estiment que la réforme constitutionnelle récente et la création du Comité national sur l'environnement des affaires devraient promouvoir une croissance solidaire. En outre, de nouvelles réformes visant à réduire les salaires minimums et les coûts d'embauche sont indispensables pour faire baisser le chômage des jeunes.

## LES MENACES ET LES INTERROGATIONS SUR LE DEVENIR DU COMPTABLE PUBLIC

**Extrait du document « quel comptable public pour les comptes publics ? » réalisé par les membres du groupe de recherches sur la comptabilité publique /FONDAFIP, Juillet 2010**

Le rôle premier du comptable public est de veiller au respect de l'exécution budgétaire et de la bonne utilisation des deniers publics. Pour ces raisons, il doit s'assurer de la régularité des opérations de dépenses et de recettes que lui transmet l'ordonnateur avant de les « prendre en charge » dans ses écritures et de les payer ou de les recouvrer.

Pour ce faire, le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique (RGCP) liste les contrôles qui doivent être impérativement réalisés par un comptable public. Tout manquement en ce domaine l'expose à voir sa responsabilité personnelle et pécuniaire être mise en jeu par le juge des comptes ou, selon les cas, par sa hiérarchie.

Pour simplifier et ne pas trop remonter dans le temps, on peut considérer que la logique et les fondements actuels de cette organisation remontent au XIX<sup>ème</sup> siècle et plus précisément à la restauration. Depuis lors, ils n'ont guère bougé, le décret du 29 décembre 1962 et la loi du 22 février 1963 ayant très largement repris les dispositions contenues dans le décret du 31 mai 1862, lui-même inspiré des principes définis dans une ordonnance royale de 1822.

Le caractère quasi immuable de ces règles et leur spécificité hexagonale conduisent régulièrement à des demandes d'évolutions plus ou moins radicales. Sans chercher à être exhaustif, les principales critiques sur l'organisation actuelle tournent autour de trois idées.

### **I- Un système dépassé qui a perdu au fil des temps de sa cohérence**

Les règles de la comptabilité publique sont indissociablement liées à l'intervention de trois acteurs, le comptable public, l'ordonnateur et le juge des comptes, or l'évolution du rôle et des missions de ces derniers remet en cause la pertinence et l'équilibre du dispositif.

Si l'ordonnateur, à qui les textes confèrent l'exclusivité du déclenchement des opérations de recettes ou de dépenses, garde ses compétences juridiques entièrement maintenues, de nouveaux intervenants, à l'instar des responsables de programme ou de budgets opérationnels de programmes (BOP), se voient aujourd'hui confier un rôle majeur dans la bonne utilisation de l'argent public.

Parallèlement, les interventions du juge des comptes évoluent très rapidement que ce soit dans le domaine de l'appréciation de la performance de l'intervention publique ou celui de la transparence financière, laissant parfois penser que leur activité juridictionnelle serait à terme vouée à disparaître au profit d'un rôle d'évaluation des politiques publiques.

Face à ces évolutions qui rejoignent celles que l'on observe dans la plupart des pays occidentaux, la spécificité du comptable public n'aurait plus lieu d'être, d'autant plus que ce dernier, du fait des débudgétisations opérées au fil du temps, a perdu son monopole dans le maniement et la conservation des deniers publics.

## II- Un système inadapté aux cadres budgétaire et comptable actuels

La réforme budgétaire réalisée, pour ce qui concerne l'État, par la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (la « LOLF ») et à un moindre niveau, pour les collectivités territoriales, l'instruction comptable et budgétaire M14, ont donné plus de libertés aux gestionnaires publics en mettant à leur disposition des enveloppes de crédits de plus en plus larges et fongibles.

Alors qu'une des missions de base du comptable public est de veiller au respect du caractère limitatif des crédits, de telles évolutions conduisent à s'interroger sur la pertinence de son intervention dans le domaine budgétaire surtout avec les systèmes d'information actuels qui automatisent nombre de ses contrôles traditionnels.

Sur le plan comptable, le souci de transparence conduit à généraliser aux entités publiques les principes et les pratiques des entreprises. La distinction traditionnelle entre comptabilité publique et comptabilité privée tend ainsi à s'estomper, les référentiels sont les mêmes, les outils informatiques sont alignés sur les bonnes pratiques du marché et la certification des comptes publics obéit aux mêmes processus que ceux utilisés dans les entreprises. La banalisation étant devenue aujourd'hui la règle, pourquoi, dans ces conditions, maintenir la spécificité du comptable public ?

L'introduction d'une comptabilité d'exercice conduirait aussi à accélérer l'obsolescence du système dans la mesure où le déplacement du centre de gravité de la comptabilité publique d'une logique de trésorerie vers la constatation des droits revient, de fait, à placer sous l'autorité directe de l'ordonnateur la valorisation et la saisie des données essentielles (engagements, constatation

des droits, charges et produits à rattacher, recensement et valorisation des dépréciations et des risques, etc.) et à faire dépendre de lui la sincérité et à la fidélité de l'information financière.

## III- Un système coûteux et inefficace

La présence d'un comptable public et la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable impliquent de mettre en œuvre, pour un même flux d'opérations, deux chaînes de travail parallèles et des contrôles réciproques. Pertinente à une époque où l'informatique n'existait pas, cette approche est aujourd'hui considérée comme inutilement lourde et coûteuse (tant en moyens humains que financiers) à un moment où il est demandé aux gestionnaires de s'impliquer plus à fond dans les démarches de la RGPP (Revue générale des politiques publiques) et de réduction du « train de vie » des administrations.

Enfin dernier argument, et non des moindres, la présence d'un comptable public, orientée vers le contrôle de la régularité formelle des opérations, ne garantirait ni l'utilisation performante de l'argent public, ni l'exhaustivité de l'information financière (cf. les débats récurrents sur la comptabilité d'engagement et les « factures dans les tiroirs » dans le secteur local).

**Beaucoup de ces critiques paraissent a priori justifiées, mais la véritable question qui se pose est celle de savoir si c'est le système en lui-même (caractérisé par la présence d'un comptable public responsable personnellement et pécuniairement) qui est à repenser ou si c'est l'absence d'actualisation du Règlement général de la comptabilité publique resté inchangé depuis près de 50 ans qui est la cause du décalage constaté ou ressenti entre le rôle des comptables publics et la gestion des finances publiques au XXI<sup>ème</sup> siècle.**

Certes, la LOLF, texte récent issu d'un large consensus parmi les parlementaires et présenté comme la « Constitution financière » de la France, consacre un chapitre complet à l'organisation comptable de l'État et même un articles (l'article 31) au rôle du comptable.

Malgré cette réaffirmation de sa légitimité, il convient cependant de s'interroger sur le bien fondé d'un comptable public au XXI<sup>ème</sup> siècle. Il importe, avant de recenser les voies d'évolutions possibles, de vérifier la pertinence des fondamentaux d'une organisation vieille de près de 200 ans et d'examiner l'évolution des équilibres sur lesquels le modèle du comptable public fonctionne depuis lors.



# TRESOR PUBLIC

## LES AXES D'ÉVOLUTION DU MODÈLE DU COMPTABLE PUBLIC

**Extrait du document « quel comptable public pour les comptes publics ? » réalisé par les membres du groupe de recherches sur la comptabilité publique /FONDAFIP, Juillet 2010**

La tendance principale actuelle qui consiste à passer de l'obligation de moyens et de contrôle l'obligation de résultats conduit à envisager des évolutions du modèle du comptable public.

Celles-ci portent tant sur le métier lui-même (évolutions opérationnelles – section 1) que sur le positionnement hiérarchique notamment vis-à-vis des ordonnateurs (section 2). Ces évolutions auront une influence sur le statut des comptables publics notamment par la mise en place d'une nouvelle responsabilité managériale, à côté de la traditionnelle RPP (section 3).

### **SECTION 1 : LES ÉVOLUTIONS FONCTIONNELLES CONDUISANT LE COMPTABLE PUBLIC À ASSURER LA PLÉNITUDE DE SES COMPÉTENCES**

Au regard de l'évolution des processus comptables et financiers publics, des objectifs d'efficacité et de professionnalisation, l'indépendance du comptable public constitue le fondement de ses missions et l'ancre comme un acteur majeur de la transparence des finances publiques. Alors même que l'indépendance d'un responsable financier d'entreprise peut être contestée, que certaines affaires médiatisées ou débats professionnels mettent parfois en doute l'indépendance du commissaire aux comptes, l'indépendance du comptable public est réglementairement incontestable.

Ce seul statut ne justifie pas à lui seul son existence. Dans un contexte de réorganisation et face à de nouveaux enjeux, le métier du comptable public doit nécessairement évoluer. Cette évolution passe par un changement de culture

important : un positionnement renforcé en tant que fournisseur d'informations internes et externes avec un rôle accru de conseil auprès des ordonnateurs, des missions de contrôle plus clairement axées sur les notions de risques et d'impact et une implication dans la maîtrise d'ouvrage du système d'information de gestion.

### **§ 1 - Le comptable, fournisseur d'informations externes et internes**

Le comptable public doit devenir le fournisseur de référence d'informations financières dans les organisations publiques.

Cela vaut d'abord pour toutes les informations utiles pour produire les états budgétaires et comptables de l'organisation imposées par la loi ou les règlements.

Cela vaut aussi pour toutes les informations comptables à usage strictement interne utilisées pour piloter l'organisation (recouvrement des créances, gestion des besoins de trésorerie,...)

Cela vaut enfin pour les informations analytiques qui bénéficieront ainsi de la qualité comptable. Même si le comptable public n'est pas en charge directement de la production des états de contrôle de gestion (relevant souvent de la direction des affaires financières ou des services ordonnateurs), il est extrêmement important qu'il conserve la maîtrise des données de gestion utilisées dans ce cadre pour leur garantir une qualité comptable et la cohérence avec l'ensemble des autres données financières produites qu'elles soient de nature comptables ou budgétaires. En outre, certaines données analytiques sont directement utilisées pour la comptabilité générale (prix de

revient des stocks ou encore des immobilisations produites en interne, suivi des contrats de recherche, valorisation du prix de revient des brevets,...).

#### **A) Le rôle du comptable public dans la production des états budgétaires**

La production du suivi budgétaire (informations réelles présentées dans le format budgétaire afin de comparer les prévisions aux réalisations) doit aussi rester l'apanage du comptable public qui, sans être responsable du budget lui-même, en assure néanmoins l'exécution et donc garantir à ce titre l'exactitude des informations relatives au suivi budgétaire.

#### **Une mission de contrôle de la dépense en évolution**

Le concept de payeur nécessite d'être adapté au contexte actuel. La responsabilité du paiement doit demeurer; elle constitue un des leviers de l'indépendance du comptable. Néanmoins, analysé sous l'angle des systèmes d'information comptable et budgétaire, le paiement ne constitue plus une étape mais une conséquence automatique du rapprochement entre l'engagement juridique, le service fait, la facture et les références du tiers.

La phase de paiement n'est plus par conséquent une étape majeure d'un processus budgétaire et comptable mais davantage sa conclusion. A l'instar des entités privées, la gestion de trésorerie et son optimisation a pris le pas sur le simple suivi de caisse. Elle n'est pourtant pas ancrée dans la pratique aujourd'hui. Si le comptable public doit demeurer responsable de la dépense publique et de la sortie de ressources des dépenses, la notion de gestion de trésorerie pourrait devenir un des axes de ses missions.

#### **B) Le nouveau rôle de pivot de la qualité de l'information comptable patrimoniale**

Le nouveau rôle des comptables publics consiste à garantir l'information

comptable dans son contenu et dans ses délais. Le comptable apparaît ainsi comme le pivot du réseau en étant chargé de collecter et de restituer l'information comptable publique.

Il importe de souligner que ce nouveau rôle ne s'inscrit pas en opposition des missions traditionnelles mais constitue au contraire un continuum entre les fonctions traditionnelles dont l'essence reste pertinente. Alors que traditionnellement la tenue de comptabilité étaient reléguée à un plan secondaire et n'était citée qu'en tout dernier point du rôle du comptable parle décret du 31 décembre 1962, les nouvelles missions du comptable public permettent au contraire de hisser, par certains aspects, la fonction de tenue de la comptabilité au même niveau que les autres fonctions « régaliennes ». Ainsi, le comptable est désormais non seulement responsable au titre de ces fonctions régaliennes mais il est également, pour ce qui concerne la sphère de l'État, garant de la qualité comptable. Autrement dit, **le nouveau du comptable public ne remplace pas purement et simplement le précédent mais le complète et le dépasse.**

La nouvelle mission du comptable public porte en premier lieu sur **la tenue d'une comptabilité générale**. À ce titre, le comptable public ne doit plus uniquement inscrire son travail dans le cadre de plans ou de nomenclatures comptables mais il doit plus largement veiller au respect des principes comptables qui sont précisés par les normes relatives aux comptes publics (normes IPSAS et surtout les 15 normes comptables de l'État, aucune norme comptable n'existant pour le moment au niveau local puisque les nomenclatures budgétaires et comptables n'ont pas cette portée). Au regard de ces normes, les comptables publics ont pour mission de veiller à la tenue d'une comptabilité régulière, fidèle et sincère. Ils participent par là à la recherche de transparence

financière tant à destination des ordonnateurs et des gestionnaires publics que des autorités de tutelle lorsque l'organisme est concerné ou des citoyens lorsque les comptes sont facilement accessibles.

En second lieu, le comptable public occupe désormais **une place nouvelle dans le contrôle interne dans l'optique de la certification des comptes**. Cette mission qui se retrouve pour l'instant au niveau de l'État est sans doute appelée également à se développer au niveau local puisque la réforme en cours des procédures juridictionnelles prévoit également la mise en place d'une telle certification des comptes pour les grandes collectivités locales.

En troisième lieu, le comptable public est certainement **appelé à devenir un acteur essentiel de la consolidation des comptes**. En effet, les expériences étrangères et françaises montrent que la consolidation des comptes nécessite une grande cohérence dans le traitement de l'information pour tous les acteurs du périmètre. Or, cette cohérence est facilitée par l'existence d'une doctrine comptable unique, par une discipline dans l'application et par une unité technique notamment pour savoir comment traiter avec précision les questions de l'harmonisation des opérations ou de l'élimination des opérations réciproques. En la matière, le réseau structuré de comptables publics constitue un avantage certain. Par exemple, au niveau de l'État, l'existence d'un réseau de contrôleurs budgétaires et comptables ministériels doit faciliter la mise en place de comptes ministériels consolidés.

Enfin, les comptables publics sont appelés à jouer **un nouveau rôle dans la diffusion et la valorisation de l'information comptable**. Cette nouvelle mission concerne d'une part la restitution des comptes tant vis-à-vis des administrés

qu'à l'égard des gestionnaires puisque l'objectif est d'ériger la comptabilité comme un outil de gestion au service des gestionnaires.

Elle se traduit d'autre part, par un développement du rôle de conseil du comptable public, cette mission constituant la contrepartie de la diffusion et de la valorisation de l'information comptable. Puisqu'il est détenteur de l'information de la collectivité ou de l'établissement public, **le comptable public a en effet tout son rôle à jouer non seulement en matière de prévention des risques financiers mais également en ce qui concerne l'amélioration de la gestion financière publique**. En particulier, il lui appartient de prodiguer, à la demande de l'ordonnateur, des conseils pour la mesure et l'analyse de la performance au regard des données qui figurent dans les comptes dont le comptable public assure la tenue.

### **C) L'enjeu pour les comptables publics de la maîtrise des systèmes d'analyse de gestion**

Pour l'État, la LOLF prévoit, à côté de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale, mais en interconnexion avec elles, une comptabilité d'analyse des coûts des actions engagées dans le cadre des programmes, en vue de mesurer le coût complet de ces actions, ainsi que leur efficacité pour viser à rendre le meilleur service au moindre coût. Cet objectif nécessite une contribution supplémentaire de la part des comptables publics de l'État et des EPN pour aider les ordonnateurs à organiser, alimenter et exploiter une comptabilité analytique. Dans la mesure où les indicateurs de coût et d'efficacité doivent fonder les demandes de crédit budgétaires, la participation du comptable public à l'élaboration et au contrôle de ces indicateurs devrait, ici encore, le placer dans un rôle de garant de leur sincérité au regard de ces demandes.

Cette comptabilité d'analyse des coûts n'est pas, à proprement parler, une comptabilité analytique. Certains services ministériels ont organisé une telle comptabilité analytique en dehors de la participation des comptables. Cette comptabilité est tenue dans des applications spécifiques, en marge du système comptable et budgétaire suivi par le comptable.

Pour les EPN, dans une période de recherche d'économies budgétaires, le rôle des agents comptables devrait être encore plus marqué dans la valorisation de l'information financière en vue d'améliorer l'équilibre financier des établissements ou de prévenir un déséquilibre financier.

**S'agissant de la sphère locale**, il n'existe actuellement aucune obligation de tenue d'une comptabilité analytique dans ce secteur. Néanmoins, de plus en plus de grandes collectivités se sont organisées pour mettre en œuvre un dispositif budgétaire de mesure de la performance et, plus ponctuellement, dans certains de leurs services, notamment ceux soumis à tarification, une comptabilité analytique.

À titre de conseil pour l'instant (le comptable local n'étant pas inclus dans un dispositif de validation, comme pour le comptable de l'État) le comptable public local devrait avoir un rôle à jouer dans l'organisation et la mise en œuvre du dispositif d'évaluation de la performance, comme il est assez souvent appelé aujourd'hui, avec l'appui des trésoreries générales, à proposer des analyses financières rétrospectives ou prospectives, incluant ou non l'examen de la fiabilité des comptes et l'analyse des risques pris au titre des divers engagements auprès des « satellites » devant figurer et être inscrits en annexe des comptes, dans les engagements hors bilan.

Au stade actuel (sans participation du comptable local au contrôle interne financier des CEPL), les outils méthodologiques mis à disposition par la DGFiP permettent d'envisager un

développement du rôle de conseil du comptable public local dans les domaines suivants :

- analyses financières (avec agrégation des budgets et prise en compte des risques externes) ;
- analyses agréant les données comptables et financières sur un territoire donné ;
- amélioration de la qualité comptable ;
- mise en œuvre du contrôle interne ;
- analyse de la performance des actions et politiques locales.

Au-delà du nouveau positionnement que cela nécessitera de plus en plus, ces nouvelles missions exigeront l'exercice d'un métier partiellement différent, avec de nouvelles compétences, notamment pour la fiabilisation et la valorisation de l'information financière.

## § 2 - Le comptable, chargé, sur des bases rénovées, de la maîtrise des risques financiers de l'organisation

### **A) La nécessité de renforcer les missions de contrôle budgétaire et patrimonial**

Le visa à l'acte ne répond plus aux objectifs de transparence et de maîtrise des risques. Il ne permet pas d'appréhender un risque global. La fixation de seuils, l'analyse de soldes et non de flux, la mise en œuvre et les dispositifs de contrôle interne doivent constituer les nouvelles modalités du visa du comptable public.

Le visa de la dépense pourrait ainsi s'appuyer sur trois axes :

- la régularité de la dépense au sens réglementaire mais sur la base de seuils combinés à un contrôle des engagements et à des contrôles périodiques a posteriori sur les flux ;
- l'analyse de la soutenabilité budgétaire (conseil auprès des ordonnateurs dans leur choix de gestion, et visa), le suivi de la comptabilité des

engagements et notamment des engagements juridiques qui constituent l'évènement majeur du processus de la dépense publique ;

- l'analyse patrimoniale des décisions publiques à travers la déclinaison de scénarii sur le court, moyen et long terme pour assister les élus, managers publics dans leur prise de décision.

### **B) Placer le comptable au cœur du dispositif de contrôle interne et d'identification des risques**

La production d'informations fiables passe par la mise en place d'un contrôle interne efficace portant sur l'ensemble des processus et non pas seulement sur les seules activités réalisées par le comptable lui-même (contrôle de la dépense, recouvrement, paiement/encaissement, enregistrement comptable).

Cette compétence de contrôle ajoutée aux qualités intrinsèques des comptables (contrôle, prudence, intégrité, etc.) conduit, comme dans les organisations privées à confier aux comptables un champ d'action plus étendu que ne l'exige la production stricto sensu d'états financiers fiables. C'est bien l'ensemble des risques que doit recenser le comptable public en s'appuyant sur les hommes de l'art spécialistes de la matière pour les risques techniques et industriels. Cette cartographie, une fois établie, est dans un second temps évaluée par le comptable public pour mesurer les impacts financiers potentiels des risques encourus par l'organisation.

### **§ 3 - Le comptable, en charge de la maîtrise d'ouvrage du système d'information de gestion**

Le comptable public, de par ses responsabilités, doit pouvoir en permanence s'assurer de la fiabilité des systèmes d'information de gestion comptable et financière. Certes, une partie de cette MOA peut être partagée (ou déléguée) avec les services ordonnateurs ou la direction des affaires

financières, notamment pour tout ce qui concerne les processus de construction du budget, de suivi budgétaire et de définition des états de contrôle de gestion.

Cependant, la définition et la mise en œuvre des besoins en information de la collectivité ou de l'établissement doit relever pour l'essentiel du comptable public. Mais, pour l'essentiel, le comptable public se doit de maîtriser la définition et la mise en œuvre des besoins en informations de (ou des) organisation à laquelle il est rattaché.

Au-delà de ce premier niveau, le comptable aura également vocation à intervenir sur la définition des processus de l'ordonnateur (dépense investissement, contrats externes, etc...) pour déterminer les points de contrôle à mettre en place pour fiabiliser l'information comptable qui en ressortira. Dans les systèmes utilisant un progiciel intégré, la maîtrise du référentiel budgétaire et comptable doit impérativement entrer dans les compétences exclusives du comptable.

## **SECTION 2. : LE COMPTABLE PUBLIC PLACÉ AU COEUR DE L'ORGANISATION**

### **§ 1. - Une vision globale des finances publiques nécessitant un rapprochement du comptable et de ses ordonnateurs**

Le comptable public ne doit pas se positionner comme un acteur de l'externalisation de la fonction comptable. Il se cantonnerait alors à une problématique de productivité où il serait indéniablement perdant. Il s'agit davantage de passer d'une logique de simple teneur de comptes à une logique d'expert en comptes publics.

Pour un conseil pertinent au plus proche des préoccupations des élus et des managers publics, le comptable public doit être au cœur de l'organisation financière. Les comptes publics ne se limitent plus à la seule vision de caisse pour optimiser la

dépense publique. Ils constituent la traduction d'évènement (économique, juridique, de gestion) de l'entité. Cet exercice impose au comptable la compréhension et la maîtrise de ces évènements. L'articulation des différents acteurs des dépenses et des recettes devient une nécessité pour retracer l'exhaustivité et donner une image fidèle du patrimoine et du résultat de l'entité publique. Responsable des comptabilités, le comptable public est le chef d'orchestre incontestable des travaux de fiabilisation du dispositif de contrôle interne. Il s'inscrit ainsi au cœur des processus comptables et financiers. L'image fidèle des comptes publics s'appuie sur ce positionnement.

Le rapprochement du comptable auprès de son ordonnateur est une piste de réflexion pertinente. Sans remettre nullement en cause le principe de séparation, le rapprochement géographique et fonctionnel est une solution pertinente. Les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) ou le positionnement des comptables publics au sein des DAF sont autant d'illustrations à décliner.

### §2.-Une nécessaire professionnalisation

Ce rapprochement se justifie également par le besoin en expertise des ordonnateurs : la nécessité d'avoir le conseil, l'avis du professionnel des comptes publics. L'évolution des systèmes d'information et la complexité des cadres normatifs induisent une évolution forte du métier de comptable. Il ne s'agit plus de traiter des évènements et d'être simple teneur de comptes. Aujourd'hui tenir des comptes publics consiste avant tout à maîtriser un cadre réglementaire et un environnement (économique, financier, informatique) complexes et à appréhender, anticiper et analyser les évènements de gestion.

Le comptable public doit s'imposer notamment par sa compétence. Il doit posséder toutes ces expertises pour répondre à ses missions. Les formations

initiales et continues doivent par conséquent s'adapter et se rapprocher des filières de gestion, comptabilité et finances du secteur privé.

### §3. - Repenser les liens entre ordonnateurs et comptables

Les interactions entre le comptable et l'ordonnateur - dont on a vu qu'elles seront à l'avenir de plus en plus nombreuses - rendent indispensables de repenser la nature de leurs liens, ces derniers pouvant même aller jusqu'à constituer de véritables liens hiérarchiques. Toutefois, la nécessaire indépendance du comptable public et les autres relations qu'il entretient avec les ministères de tutelle et tout particulièrement avec Bercy, rendent tout aussi inévitables le maintien, avec ces derniers, de liens étroits. Ainsi, en définitive, c'est bien un double rattachement qu'il convient de mettre en place selon un modèle très répandu dans les groupes privés de grande taille où un directeur financier d'une filiale sera rattaché directement au directeur général de cette filiale pour en particulier produire des comptes sur lesquelles ils auront tous deux la responsabilité et il sera rattaché fonctionnellement au directeur financier du groupe pour toutes les directives financières du groupe.

Ce double rattachement oblige en particulier le directeur financier à « révéler » à la direction financière du groupe tout erreur, voire tout acte frauduleux qui pourrait être commis par la direction générale du groupe.

Dans ce cadre, les évaluations du comptable public seraient établies par le DG de l'organisation et la DGFIP qui resterait en charge de la carrière du comptable public. On pourrait même imaginer qu'une partie de la rémunération variable du comptable soit attribuée directement par l'organisation.

Au-delà de la meilleure intégration recherchée entre l'ordonnateur et le comptable tout en préservant l'autonomie

de celui-ci, ce dispositif permettrait également de dégager des économies en confiant par exemple au comptable public la responsabilité actuelle des DAF (l'inverse paraît plus compliqué du fait du manque de compétences comptables existant chez l'ordonnateur).

Cependant, ce système apparaît difficile à mettre en place dans le secteur local compte tenu de la spécificité du mode de désignation des ordonnateurs par l'élection et de l'existence d'un «spoils system» dans la fonction publique territoriale. Afin d'offrir au comptable la garantie d'indépendance suffisante à l'exercice de ses fonctions, une modification du décret de 1962 l'autorisant à faire du contrôle interne budgétaire serait nécessaire.

En échange, une évaluation réciproque du comptable et de l'ordonnateur sur les procédures mises en œuvre pour tendre au résultat escompté devrait être contractualisée dans le cadre d'une charte de services comptable et financier. La sanction financière n'apparaîtrait plus nécessaire sachant déjà qu'elle existe par l'attribution ou non de l'indemnité de conseil.

### SECTION 3. : UNE RESPONSABILITÉ REPENSÉE

L'observateur extérieur, familier des pratiques financières dans le secteur privé, reste perplexe devant le déséquilibre existant entre la sanction attachée à l'inexactitude d'une opération de caisse et la relative impunité sur la sincérité des comptes. Alors que depuis la LOLF, la référence aux pratiques comptables des entreprises privées est devenue la règle, sur ce seul terrain, la pratique publique reste orthogonale au régime de responsabilité des comptables privés qui repose pour l'essentiel sur la qualité des comptes sociaux.

Ainsi, à côté de la RPP, et dans le nouveau cadre offert par le lien hiérarchique existant entre l'ordonnateur et le comptable, il convient de mettre en place

une responsabilité managériale qui permettrait à l'ordonnateur de sanctionner une qualité insuffisante des travaux comptables au travers en particulier de la partie variable des salaires.

Il convient également de mettre en place éventuellement un dispositif pénal qui pourrait permettre au Parquet ou à des parties civiles ayant subi un préjudice de poursuivre conjointement le DG et le comptable public pour présentation de faux bilan.

Sans aller jusqu'à celui des entreprises privées qui est pour l'essentiel dicté par le souci de préserver l'intérêt des actionnaires et celui des administrations fiscales et sociales, il reste quand même important de reconnaître ainsi l'importance des états financiers publics et la responsabilité conjointe de l'ordonnateur et du comptable sur ceux-ci.

#### §1. - La rénovation du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public

Ce régime comporterait deux volets.

##### A) La responsabilité au titre de la comptabilité budgétaire de caisse.

À ce titre, il serait souhaitable d'introduire une première réforme pour limiter la mise en jeu de la responsabilité pécuniaire, se traduisant par la mise en débet du comptable, en cas de manquant en monnaie ou de préjudice financier direct pour la collectivité ou l'établissement concerné. Dans le cas de paiement d'une dépense irrégulière sans préjudice avéré, la responsabilité du comptable se traduirait par une simple peine d'amende prononcée par le juge des comptes.

En vertu du principe de non rémissibilité des amendes, il s'agirait de définir un montant maximum d'amende qu'un juge pourrait infliger au comptable par compte et par année. Même sans ce premier volet, le juge des comptes est d'ailleurs appelé à se comporter comme le juge du comptable, ce dernier devant, dorénavant,

être considéré comme le véritable bénéficiaire d'un procès équitable défini par l'article 6-1 de la CEDH. Le juge financier, dans ce premier volet, sera donc conduit à moins juger, de manière objective, la situation des comptes produits, que l'action des comptables pour satisfaire aux obligations de contrôle énumérées aux articles 11, 12 et 13 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur le comptabilité publique.

### **B) La responsabilité au titre de la comptabilité patrimoniale.**

Dans la sphère de l'État, la comptabilité patrimoniale est déjà tenue et présentée conjointement par l'ordonnateur et le comptable public.

Dans la sphère locale, cette comptabilité n'est pour l'instant présentée que par le comptable public, la présentation des résultats du compte de gestion à l'assemblée délibérante par l'ordonnateur ne valant pas appropriation de ce compte par l'ordonnateur et l'assemblée délibérante. Quoiqu'il en soit, une rénovation du régime de responsabilité du comptable public, en général, nécessiterait, en amont, une réforme du décret du 29 décembre 1962 pour y inscrire les contrôles spécifiques impartis au comptable public en vue de garantir la présentation de comptes réguliers, sincères et fidèles, de même que la création d'infractions spécifiques au droit comptable ayant trait à cette présentation.

Au-delà des infractions aux règles d'exécution des recettes et des dépenses qui permettent, actuellement, la mise en jeu de la responsabilité pécuniaire du comptable public, il serait nécessaire de prévoir de nouvelles infractions au droit comptable des collectivités publiques ayant trait à la présentation de comptes irréguliers, non sincères et non fidèles, infractions comptables non constitutives d'un manquant en monnaie, mais constitutives d'un manquement grave aux

règles de présentation des comptes publics découlant de l'application des normes comptables.

Il faut clairement positionner le comptable dans le processus de confection d'un compte financier unique dans le cadre d'une comptabilité « partagée ». Sous réserve que le comptable public local soit, comme le comptable de l'État, introduit dans la chaîne de contrôle de toutes les opérations budgétaires et comptables initiées par l'ordonnateur, une réforme du régime de responsabilité personnelle touchant l'ensemble des comptables publics pourrait introduire un nouveau type de responsabilité, de nature managériale, impliquant conjointement l'ordonnateur et le comptable public dans l'acte de commettre des infractions au droit comptable applicable à la présentation des états financiers des collectivités et établissements publics. L'idée du compte financier participe de cette responsabilité à condition qu'il soit présenté par le comptable devant l'assemblée délibérante.

Il faut donc clairement positionner le comptable dans le processus de confection de ce compte dans le cadre d'une comptabilité « partagée ». Il faut donc modifier le décret de 1962 notamment quant à la définition des contrôles qui incomberont au comptable public pour garantir la sincérité d'un compte public.

### **§ 2. - La responsabilité managériale**

Pour les fonctions relatives à la tenue d'une comptabilité patrimoniale, il convient de mettre en place une responsabilité de moyen (responsabilité pour faute lourde).

Il s'agirait d'une responsabilité managériale. Par exemple, le comptable public ne serait pas sanctionné si l'erreur est consécutive au gestionnaire, notamment parce que ce dernier a communiqué une fausse information ou a refusé de transmettre les éléments



nécessaires. S'agissant de la sanction des infractions comptables, il est possible de s'inspirer du dispositif qui existe pour infractions budgétaires qui sont sanctionnées par la CDBF. Cependant, la responsabilité devrait être partagée entre l'ordonnateur et le comptable public dès lors que l'infraction résulterait de deux acteurs.

## DES CARACTERISTIQUES QUALITATIVES DES NORMES COMPTABLES

**Odile Barbe et Laurent Didelot, Professeurs au Groupe ESC (Dijon- Bourgogne)**

**Revue Française de Comptabilité /Mai 2011**

Tout référentiel comptable repose sur la fixation préalable de l'objectif de l'information financière. Cet objectif peut être différent d'un normalisateur à l'autre. Ce dernier peut souhaiter en priorité:

- répondre aux besoins de contrôle de l'administration fiscale;
- répondre aux besoins de sécurisation des créanciers (risque de défaillance);
- répondre aux besoins des investisseurs en leur fournissant une image la plus fidèle possible à la réalité économique ...

Le respect de cet objectif mène à l'élaboration de normes comptables, d'application obligatoire pour le préparateur des états financiers.

Le contenu des normes reflète ainsi les objectifs poursuivis par le normalisateur:

- la volonté de satisfaire les besoins de l'administration fiscale conduit le normalisateur à intégrer dans ses normes la possibilité voire l'obligation d'enregistrer certaines charges purement fiscales (provisions réglementées) ;
- la sécurisation des créanciers est assurée par l'application stricte du principe de prudence et une présentation plutôt pessimiste de la situation financière;
- a contrario, la volonté de fournir aux investisseurs une information précise sur l'utilisation et la rentabilité des fonds confiés à l'entité amène le normalisateur à privilégier le recours à la juste valeur.

L'objet du présent article n'est pas de prendre position sur l'objectif de

l'information financière, mais de déterminer les caractéristiques qualitatives des normes, indépendamment de l'objectif défini, afin que celui-ci soit réellement atteint.

### La définition de l'objectif de l'information financière

L'élaboration de normes comptables cohérentes repose sur la définition d'un cadre conceptuel solide. Le socle de ce cadre est la fixation de l'objectif de l'information financière.

#### En IFRS et en US GAAP

Dans le cadre de l'accord de Norwalk (communiqué relatif à la convergence des IFRS avec les US GAAP) , puis de leur programme de travail commun , le FASB et l'IASB ont décidé de développer un cadre conceptuel unique. La première phase de ce projet a été achevée en septembre 2010 par la publication :

- par le FASB de la norme de concept n°8 en remplacement des normes SFAC (Statements of Financial Accounting Concepts) n° 1 et 2 ;
- par l'IASB de la révision partielle de son cadre conceptuel de 1989.

La prise de position commune des deux normalisateurs est la suivante: l'objectif de l'information financière à usage général est de fournir, au sujet de l'entité qui la présente, une information financière utile aux investisseurs, aux prêteurs et aux autres créanciers actuels et potentiels, aux fins de prise de décisions en tant que fournisseurs de capitaux.

L'information financière en normes internationales est donc prioritairement orientée sur les besoins de l'ensemble fournisseurs de capitaux. Cette notion beaucoup plus large que celle d'investisseur, dans la mesure où le personnel, fournisseurs, voire les clients (paiements d'avance), sont des fournisseurs de capitaux dès lors qu'ils font crédit à l'entité.

### En règles comptables françaises

Il n'existe pas à proprement parler de cadre conceptuel dans le référentiel français. Le titre 1 du PCG intitulé "Objet et principes de la comptabilité" énonce simplement les principes comptables et définit les caractéristiques qualitatives des comptes annuels. Ainsi, « la comptabilité est un système d'organisation de l'information financière permettant de saisir, classer, enregistrer des données de base chiffrées et présenter des états reflétant une image fidèle du patrimoine de la situation financière et du résultat de l'entité à la date de clôture. La comptabilité permet d'effectuer des comparaisons périodiques et d'apprécier l'évolution de l'entité dans une perspective de continuité d'activité» (PCG, art. 120-1) ; « la comptabilité est conforme aux règles et procédures en vigueur qui sont appliquées avec sincérité afin de traduire la connaissance que les responsables de l'établissement des comptes ont de la réalité et de l'importance relative des événements enregistrés » (PCG, art. 120-2).

Aucun destinataire de l'information financière n'est mentionné. En pratique, les règles comptables françaises cherchent à satisfaire de nombreux utilisateurs:

- l'administration fiscale: constatation des évaluations dérogatoires;
- la direction: maintien d'options comptables à des fins purement fiscales;
- les créanciers: application extensive du principe de prudence, absence de juste

valeur comme méthode d'évaluation;

- les investisseurs: objectifs d'image fidèle, processus de convergence avec les IFRS.

Cette multiplicité d'objectifs conduit à une absence de cohérence globale du PCG qui se situe à mi-chemin entre une approche patrimoniale et une vision économique des états financiers. De plus, la constatation d'évaluations dérogatoires vient apporter une dimension fiscale aux états financiers.

L'élaboration d'un référentiel comptable doit aboutir à un corpus de normes qui répondent aux qualités suivantes:

- des normes claires et cohérentes,
- des normes non permissives et contrôlables,
- des normes évolutives.

### Des normes claires et cohérentes

La clarté et la cohérence des normes permettent d'éviter de mauvaises interprétations, aussi bien du point de vue du préparateur de comptes que de celui de l'utilisateur.

#### Clarté des normes

Le préparateur des comptes est le premier utilisateur des normes comptables qui doivent lui permettre d'assurer la traduction de l'ensemble des transactions de l'entité dans les états financiers. La rédaction des normes doit donc être suffisamment explicite afin d'en éviter une lecture erronée. Cette rédaction peut être schématiquement réalisée selon deux types d'approches:

- **Une comptabilité basée sur des règles:** Dans ce cas la norme est très précise et doit prévoir tous les cas possibles afin de bien encadrer son application. L'avantage en est la facilité d'application, mais l'inconvénient majeur est la facilité de contournement. Les US GAAP et le PCG (hormis thèmes de convergence IFRS) reposent sur cette vision.

### Exemples:

→ En normes américaines, la qualification des contrats de location repose sur quatre critères chiffrés, l'atteinte d'un seul critère induisant automatiquement la qualification du contrat en contrat de location financement (transfert de propriété, option d'achat à la fin du contrat, durée du contrat au moins égale à 75 % de la durée de vie économique du bien, valeur actualisée des paiements minimaux au moins égale à 90 % de la juste valeur du bien). La qualification du contrat est donc simple, mais elle a pour conséquence la relative facilitée de rédaction de clauses du contrat telles que le preneur se situe juste en deçà des critères quantitatifs.

→ En PCG, les actifs acquis par voie d'échange sont comptabilisés à leur valeur vénale (art. 321-1). La règle générale est donc celle de la constatation d'un résultat de cession, le gain étant réalisé. Toutefois, le normalisateur a ajouté une règle complémentaire, afin d'éviter la comptabilisation d'un résultat de cession non effectif. Ainsi, si l'échange n'a pas de substance commerciale, le coût de l'immobilisation est évalué à la valeur comptable de l'actif cédé (art. 321-3).

• **Une comptabilité basée sur des principes:** Dans ce cas la norme définit le principe à respecter, étayé par des exemples d'application. Des normes ainsi conçues sont plus difficiles à appliquer, nécessitant davantage l'exercice du jugement professionnel, mais aussi plus difficiles à contourner. C'est l'approche utilisée par les IFRS.

### Exemple:

→ En normes IFRS, la qualification des contrats de location repose sur l'analyse de la substance du contrat. Le degré d'imputation des risques et avantages inhérents à la propriété d'un actif loué induit la nature du contrat de location. Des exemples et indicateurs de situation, pris individuellement ou

conjointement, conduisent a priori à qualifier un contrat de location en tant que contrat de location-financement.

Le choix d'une comptabilité basée sur des principes implique:

→ la définition d'une terminologie précise, afin d'éviter toute confusion de vocabulaire ou abus de langage ;

La rédaction de guides d'application qui viennent utilement compléter l'application des principes par des situations concrètes (cas général et transactions particulières), tout en évitant le risque d'une littérature trop abondante.

Quel que soit le système choisi, le recours au jugement professionnel est toujours présent, dès lors que des hypothèses sont nécessaires lors de l'application de la norme (provisions, dépréciations). L'exercice du jugement professionnel peut être encadré de deux manières:

→ par le normalisateur lui-même (exemple: fixation des modalités de détermination d'un taux d'actualisation ou de fixation des flux de trésorerie) ;

→ par l'auditeur qui doit s'assurer de la validité et de la cohérence des hypothèses retenues. La justification des appréciations dans le rapport d'opinion du commissaire aux comptes lui permet de valider notamment les options retenues dans les modalités de mise en œuvre des méthodes comptables, ainsi que les estimations comptables importantes.

Dans la pratique, les systèmes internationaux évoluent vers une approche mixte: une comptabilité basée sur des principes, mais avec certaines règles afin d'éviter les interprétations abusives.

### Exemple:

• IFRS 8 : la définition des secteurs opérationnels repose sur l'approche définie par la direction (principe). Néanmoins, des seuils quantitatifs sont définis pour éviter que la direction ne regroupe les secteurs de manière abusive

(présentation séparée d'un secteur dont les produits représentent plus de 10 % des produits cumulés internes ou externes de tous les secteurs ...).

Il convient enfin de souligner que les normes comptables basées sur des principes ont été plébiscitées par les cabinets d'audit internationaux.

### Cohérence des normes

La cohérence des normes peut être mesurée par leur degré d'atteinte des objectifs fixés.

Prenons comme exemples la comparabilité et la pertinence.

L'objectif de comparabilité dans le temps et dans l'espace devrait générer des normes ne comportant pas d'options non justifiées par des motivations économiques. Une même transaction réalisée par deux entités devrait conduire au même traitement comptable dans la mesure où les objectifs poursuivis par l'entité sont identiques (caractère spéculatif ou non par exemple). En revanche, l'existence d'options pourrait être justifiée si l'objectif est d'informer les tiers, le cas échéant, sur les choix fiscaux effectués par l'entité.

L'objectif de pertinence implique que l'information financière soit susceptible d'influencer une décision. Prenons le cas d'un terrain acquis il y a 20 ans au prix de 1 00 et dont la valeur de marché est de 300. Ce terrain est donné en location annuellement pour 12. Si le terrain est évalué selon la méthode du coût, sa rentabilité apparente est de 12 %, alors que s'il est évalué selon le modèle de la juste valeur, sa rentabilité réelle (4 %) est mise en évidence. L'évaluation à la juste valeur est plus pertinente en termes de mesure de rentabilité.

### Des normes non permissives et contrôlables

Les états financiers sont élaborés par les entreprises à destination de tiers qui prennent des décisions ayant des impacts significatifs sur ces mêmes entreprises. En conséquence, la tentation est grande de présenter des états financiers favorables aux intérêts de l'entité au détriment de l'information des tiers, soit en fraudant (en ne respectant pas les normes lorsque le risque de détection est quasi nul), soit en les contournant en toute légalité quand cela est possible.

Il faut donc faire en sorte de limiter au maximum les risques de contournement:

- a priori, lors de la phase de rédaction des normes,
- a posteriori, par le contrôle de leur bonne application.

Normes non contournables : L'enregistrement comptable doit traduire la réalité de l'opération. Il ne faut donc pas que la réalité puisse être cachée par une apparence et conduise à une mauvaise traduction comptable de la situation, en toute légalité.

Prenons quelques exemples:

**1.** Une entreprise acquiert un portefeuille de VMP cotées le 16/02/N au prix de 100.

Le 29/12, les titres sont cotés 194. Pour quelle valeur ces titres doivent-ils figurer au bilan de l'entité au 31/12/N ?

Selon le PCG :

- si les titres ne sont pas cédés en N aucun résultat n'est constaté. S'ils sont cédés début N+ 1, le résultat apparaîtra dans les états financiers N+ 1 ;

- si les titres sont cédés 194 puis rachetés 194, le résultat sera enregistré et les titres figureront au bilan pour leur dernière valeur d'acquisition.

Selon les normes IFRS :

- s'il s'agit de titres classés en "disponibles à la vente", le gain latent apparaîtra en "autres éléments du résultat global", représentant un résultat non réalisé s'ils ne sont pas cédés et en résultat s'ils sont cédés;

- s'il s'agit d'actifs financiers à la juste valeur par le biais du compte de résultat, la plus-value de 94 figurera en résultat qu'ils soient cédés ou non.

Nous constatons que selon les règles françaises, le dirigeant peut décider de rattacher le résultat à l'exercice N ou à l'exercice N+1. Il peut "manipuler" le résultat. Selon les normes IFRS, la manipulation est plus réduite: le résultat est constaté de manière différente selon l'objectif poursuivi par l'entité.

**2.** Une entreprise souhaite investir dans une machine-outil qu'elle ne peut pas autofinancer.

Si elle souhaite limiter son ratio d'endettement, elle a intérêt, en règles françaises, à contracter un contrat de location-financement sur une durée égale à la durée d'utilité du bien visé.

En IFRS, quel que soit le mode de financement choisi (emprunt classique ou contrat de location-financement), le bien apparaît à l'actif du bilan du preneur, avec une dette financière en contrepartie.

**3.** Une entreprise a créé une entité ad hoc, sans lien capitalistique, mais dont elle détient les pouvoirs de décisions.

Les normes américaines ont permis à certaines entreprises de maintenir hors de leur périmètre de consolidation ces entités, au motif de l'inexistence d'un lien capitalistique, et de limiter ainsi leur endettement de fait.

L'analyse en substance de la relation entre l'entité ad hoc et l'entité en IFRS et en CRC 99-02 a pour but d'éviter cette manipulation comptable, et de consolider une entité ad hoc, dès lors qu'en substance l'entité ad hoc est contrôlée de

fait.

## Normes contrôlables

Afin de contrôler la bonne application, il faut bien entendu prévoir des moyens de contrôle par les contrôleurs externes (auditeurs, administration fiscale), sachant que les sanctions encourues sont connues (certification avec réserve voire refus de certifier pour le commissaire aux comptes, redressement pour l'administration fiscale). Mais il faut d'abord faire en sorte que ces contrôleurs puissent aisément détecter les fraudes. Pour cela les normes doivent édicter des principes ou des seuils chiffrés (critères) facilement contrôlables. Le contrôle aisé ne signifie pas qu'il n'y ait aucune marge, mais que cette marge est faible.

Exemples et contre-exemples:

- évaluation des titres cotés au cours moyen du dernier mois : le contrôle est facile grâce à la consultation des cotations officielles;

- évaluation des stocks au coût d'achat: l'examen des factures permet de la valider;

- valeur d'usage : l'absence de précisions relatives à son calcul peut conduire à des fraudes difficilement détectables. Les règles du PCG en la matière (PCG art. 321-1-11) laissent toute latitude au préparateur de comptes quant à la détermination des flux nets de trésorerie attendus (période, éléments à prendre en compte ou non, notion d'UGT) ou du taux d'actualisation à utiliser.

## Des normes évolutives

La tentation de contourner des règles défavorables peut conduire certaines entités à imaginer de nouveaux contrats, de nouveaux instruments, inconnus lors de l'élaboration de la norme réglementant les opérations relatives à ces transactions.

Dans ces circonstances, le normalisateur doit adopter la démarche suivante:

- effectuer une veille et être en lien constant avec les auditeurs confrontés à ces nouvelles "manipulations" ;
- réviser la norme concernée afin de stopper les comportements conformes légalement mais non conformes dans l'esprit.

Quel que soit le référentiel comptable, la tentative de contournement des textes est inévitable. Un parallèle peut être fait avec les infractions au Code de la route ou les procédés de dopage sportif. Il convient dès lors que les normes soient révisées et modifiées en fonction de l'évolution de l'environnement économique et des pratiques comptables des entités. L'administration fiscale a bien intégré cette démarche dans l'évolution de ses règles, en donnant la primauté à la réalité économique sur l'apparence juridique.

#### **Prenons deux illustrations:**

- Obligations à coupons zéro: ces obligations ne portent pas d'intérêt annuel mais comportent une prime de remboursement importante versée lors du remboursement de l'obligation. Depuis 1993, la prime à percevoir est imposable (sous conditions) au titre de chaque exercice selon une répartition actuarielle.
- Cession de titres de participation entre entreprises liées: la loi de finances pour 2011 prévoit un report d'imposition des moins-values à court terme (cessions de titres de participation détenus depuis moins de deux ans réalisées entre sociétés liées) afin de lutter contre des schémas d'optimisation fiscale consistant à céder les titres plutôt que d'enregistrer une dépréciation non déductible. Des arbitrages sont à effectuer par le normalisateur afin d'éviter des changements de méthodes comptables trop nombreux, qui pourraient se traduire par une moindre lisibilité des états

financiers. En effet, en France, le principe d'intangibilité du bilan d'ouverture empêche le retraitement de l'information financière antérieure. La présentation de comptes pro forma en annexe ne solutionne que partiellement l'objectif de comparabilité par rapport à une lecture directe du bilan et de compte de résultat retraités.

#### **Conclusion**

L'élaboration d'un référentiel comptable doit reposer sur un cadre conceptuel solide, servant de socle à l'élaboration des normes comptables et interprétations y afférentes. L'objectif de l'information financière est la base de ce socle.

Nous avons mis en évidence les caractéristiques qualitatives des normes comptables indispensables à l'obtention d'une information financière conforme à l'objectif préalablement défini:

- clarté et cohérence,
- non-permissivité et contrôle,
- évolutivité.

La complexité actuelle de l'environnement économique ne facilite pas le respect de ces caractéristiques. Le normalisateur doit ainsi procéder à des arbitrages afin d'assurer différents équilibres:

- un habile dosage entre les principes et les règles,
- le recours au jugement professionnel, avec l'information consécutive en annexe relative aux hypothèses retenues,
- la modification des textes, sans coût excessif de formation,
- une vision théorique mais avec une approche pragmatique des problématiques comptables.

**Sylvie Miroux, Chef de la mission nationale Maîtrise des risques à la Direction Générale des Finances Publiques**

**La Revue Gestion et Finances Publiques, Novembre 2011**

Parallèlement à la mise en œuvre des grands chantiers de création de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) par fusion des directions générales des impôts et de la comptabilité publique, Philippe PARINI, Directeur général des finances publiques, a initié des démarches centrées sur l'exercice des métiers de la nouvelle direction.

Ainsi, deux démarches complémentaires ont été engagées avec l'objectif commun de faciliter l'exercice des missions. Il s'agit de la maîtrise des risques, initiée depuis début 2009 par la création de la Mission Nationale Maîtrise des Risques (MNMR) et de la démarche de réingénierie des processus, lancée au cours du 2<sup>e</sup> semestre 2010 .

La démarche de maîtrise des risques, pour le moment centrée essentiellement sur les activités des directions départementales et régionales des finances publiques, est de permettre aux acteurs du réseau de mettre en œuvre des outils et un savoir-faire sécurisant l'exercice des métiers par la maîtrise des processus de travail et des risques principaux qui y sont associés. En cela, elle s'inscrit pleinement dans le cadre des engagements de professionnalisme et d'exemplarité dans l'exercice des missions de service public de la DGFIP.

### **I. Présentation générale de la démarche**

#### **A. Les leviers de la démarche**

Le dispositif défini par la MNMR comprend un ensemble de moyens complémentaires qui doit permettre aux acteurs locaux (équipes de direction, responsables d'unité et agents) :

- d'avoir une vision précise des processus de travail structurant l'activité des différents services (la cartographie des processus) ; de prendre aisément connaissance des modes opératoires et bonnes pratiques à mettre en œuvre à l'occasion de ces processus de travail (les guides de procédure) ;
  - d'organiser au mieux les entités de travail (les organigrammes fonctionnels) ;
  - d'avoir connaissance des principaux risques de toute nature liés aux processus de travail et de mettre en place les mesures de prévention de ces risques (cartographie des risques et référentiels de contrôle interne) ;
  - de procéder à un diagnostic de la mise en œuvre effective de ces mesures et d'en tirer, le cas échéant, les enseignements en vue d'améliorer le fonctionnement des services (application informatique portant les outils et plans de contrôle).

La maîtrise des risques consiste en définitive à répondre à des questions très pragmatiques:



- qu'est ce qui est à faire et qui doit le faire?
- comment le faire?
- comment s'assurer que les risques sont maîtrisés?

L'innovation de la démarche tient donc moins dans ses objectifs que dans la méthode de mise en œuvre, son caractère global et la complémentarité des outils mis à disposition des agents.

Il s'agit d'un dispositif permanent dont tous les agents de la DGFIP ont vocation à être les acteurs, chacun au regard des tâches et des responsabilités qui lui sont confiées: les équipes de direction, chargées du pilotage du réseau qui doivent répondre des résultats du département, les responsables d'unité en tant que responsables du bon fonctionnement de leur service et les agents en tant qu'opérationnels de la mise en œuvre des processus de travail.

Le dispositif défini par la MNMR s'appuie sur les acquis des deux ex réseaux pour structurer, homogénéiser et professionnaliser la démarche à l'ensemble des activités et risques opérationnels de la DGFIP.

Les outils en cours de déploiement répondent tout d'abord à deux risques qui peuvent être qualifiés de génériques, puisqu'ils sont communs à toutes les activités: l'organisation insuffisante et non sécurisée des travaux et des services et la qualité insuffisante du contenu, de la diffusion et de l'accès à la documentation.

Parallèlement à la couverture de ces risques génériques, il convient d'identifier et de couvrir les risques spécifiques associés aux processus de travail. Il s'agit de l'ensemble des dysfonctionnements, erreurs, anomalies ou fautes qui peuvent altérer le bon exercice des missions et la bonne organisation des services. La

réalisation de ces risques peut se traduire par des impacts de diverse nature: financiers, d'image, qualité de service, qualité comptable, désorganisation des services, qualité des conditions de vie au travail...

La maîtrise des risques ne se réduit donc pas à une activité de contrôle, mais constitue un dispositif permanent, intégré aux processus de travail et d'organisation qui doit faciliter et sécuriser l'exercice des missions.

La démarche est portée au niveau national par la Mission Nationale Maîtrise des Risques rattachée au Directeur général. Elle est relayée dans chaque département par un responsable de mission maîtrise des risques, d'un niveau hiérarchique élevé et rattaché au n°1 départemental. Ces structures ont notamment procédé à un important effort de sensibilisation et de formation en vue de développer une culture commune de maîtrise des risques.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, la démarche initiée par la DGFIP prend en compte, en l'adaptant à son contexte, les cinq composantes d'un dispositif de maîtrise des risques telles que définies par les référentiels internationaux:

## **B. Les cinq composantes du dispositif**

➔ **L'environnement de contrôle:** intégrité et éthique, respect des règles déontologiques et qualité de la politique des ressources humaines. La longue tradition, dans les deux réseaux, d'exemplarité dans l'exercice des missions régaliennes constitue un terrain favorable à la diffusion de la culture de maîtrise des risques.

➔ **L'identification et l'évaluation des risques**

Il s'agit certainement de la composante la

plus innovante de la démarche par rapport aux pratiques antérieures des deux réseaux. Elle facilite la pédagogie pour l'acclimatation de la démarche; en effet, les activités de contrôle ne sont réellement comprises et admises que si les risques qu'il s'agit de prévenir sont mis à jour et expliqués.

L'identification des risques suppose ainsi une analyse approfondie de l'exercice des métiers et des causes possibles de dysfonctionnement ou d'anomalie. Le dispositif ne sera toutefois pleinement efficace que si l'identification des risques s'accompagne de leur évaluation et de leur hiérarchisation.

➔ **Un ensemble d'activités complémentaires permettant de se prémunir contre les risques.**

La définition d'un dispositif de prévention du risque doit intégrer l'ensemble des leviers permettant de réduire la probabilité de réalisation du risque ou de la gravité de ses impacts: éléments d'organisation, de documentation, mesures de prévention intégrées ou permises par les applications informatiques et des opérations de contrôle.

➔ **La qualité de la communication et de l'information**

Il s'agit de permettre à l'ensemble des collaborateurs de disposer de l'information nécessaire au moment où ils en ont besoin. Ce volet tient une place toute particulière dans les chantiers ouverts à la DGFIP, avec une sensibilisation des cadres de direction suivi d'une information des chefs de service et des agents.

➔ **Le pilotage du dispositif**

Le dispositif de gouvernance arrêté par la

Repères N°32 / TRESOR PUBLIC

DGFIP prévoit que la politique nationale de maîtrise des risques est définie par le Directeur général, assisté du comité national de maîtrise des risques (CNMR) composé des membres du comité de direction. La MNMR est chargée de mettre en œuvre cette politique. Ce schéma est reproduit au niveau des départements: le directeur, assisté du comité départemental de maîtrise des risques, s'appuie sur le responsable de la mission maîtrise des risques qui est le garant de la mise en œuvre du dispositif au plan local et apporte le soutien nécessaire aux services.

La création de structures dédiées au niveau national et local n'entraîne cependant pas le transfert de la « propriété » des risques au profit de ces structures; la responsabilité opérationnelle dans la mise en œuvre du dispositif relève des différents pôles métier, qui sont notamment responsables du contenu des outils de la maîtrise des risques.

Il est d'ores et déjà établi que le fait pour la MNMR de pouvoir s'appuyer sur le réseau des responsables départementaux de maîtrise des risques et pour les N°1 départementaux d'avoir à leur disposition une « tour de contrôle » du dispositif de maîtrise des risques constitue un des points forts de l'organisation mise en place à la DGFIP.

## **II. Une documentation complète, à jour et facilement accessible**

La diffusion d'une documentation complète, mise à jour de façon réactive et aisément accessible est une condition indispensable à l'exercice des métiers et au bon exercice des missions.

Le lancement du projet des guides de

DRNC / DEJRG / SD

procédure a été précédé d'une première étape, centrale, de cartographie des activités de la DGFIP. Cette cartographie, réalisée en associant les services du réseau et de l'administration centrale, décrit de façon structurée l'ensemble des activités exercées par les services déconcentrés.

La description des missions est opérée dans une logique d'exercice des métiers. Elle structure à la fois les guides de procédure (dont l'objet est de décrire le contenu des opérations), des organigrammes fonctionnels (qui reprennent la maille des tâches) et des référentiels de contrôle interne (qui identifient les risques associés aux opérations).

Les guides de procédure constituent le référentiel national de la documentation pratique de la DGFIP. Ils présentent tout d'abord dans un logigramme l'enchaînement chronologique des procédures, tâches et opérations afin de permettre aux agents de se positionner au sein d'un processus donné et d'identifier les autres services partenaires au sein de ce processus.

Le guide décrit le mode opératoire de chaque opération, recense les bonnes pratiques, attire l'attention sur les points de vigilance à exercer et fait référence à l'ensemble de la documentation pratique disponible. Aisément accessible, sur une base informatique disponible sur l'intranet de la DGFIP, son objectif est de faciliter le travail des opérationnels et de participer ainsi à la fiabilisation et à la sécurisation des procédures de travail.

La rédaction des guides de procédure, prioritairement destinés aux opérationnels, est un projet ambitieux qui s'étalera sur plusieurs années. Parallèlement à ces guides de procédure, la MNMR pilote l'élaboration et le

déploiement de deux autres outils, plus spécifiquement destinés aux responsables des unités de travail : les organigrammes fonctionnels et les référentiels de contrôle interne.

### III. Les outils de maîtrise des risques organisationnels et opérationnels

Il relève de la responsabilité d'un chef de service, de prendre les dispositions nécessaires pour que les risques organisationnels et opérationnels associés aux procédures de travail confiées à son service soient sous contrôle. L'organigramme fonctionnel et les référentiels de contrôle interne sont les outils qui doivent l'aider dans l'exercice de cette responsabilité, qu'il est seul à pouvoir exercer. C'est pour ce motif que ces outils peuvent être qualifiés d'outils de pilotage, puisqu'il s'agit de mettre en place le dispositif qui permet de prévenir les principaux risques de dysfonctionnement du service.

#### A. L'organigramme fonctionnel (OF)

L'OF doit traduire l'organisation existante au sein de chaque unité de travail.

L'évolution constante des procédures de travail, la diversité des tâches exercées au sein de chaque entité et le renouvellement des agents et des chefs de service obligent à une réflexion continue sur l'organisation au sein de chaque service afin que soient assurées la continuité et la sécurité des missions.

Le premier objet de l'OF est de répondre à la question « quoi est fait par qui? ». Parce que l'OF offre une vision synthétique mais exhaustive des différents travaux à accomplir, son complètement permet de s'assurer qu'aucune mission n'est, sinon omise, du moins insuffisamment prise en compte au plan organisationnel.

L'OF permet aussi à chaque agent d'avoir connaissance des tâches qui lui sont confiées, de connaître les liaisons à mettre en œuvre au sein du service ou avec les partenaires extérieurs. Il est donc important que chaque membre du service se l'approprie pour qu'il devienne le document de référence de l'organisation du service.

C'est en s'appuyant sur l'OF du service que son responsable arrêtera les mesures d'organisation les plus adaptées au contexte d'exercice des missions.

Les choix opérés doivent l'être en connaissance de cause et en tenant compte des moyens disponibles, des compétences des agents et des enjeux emportés par chaque mission.

Bien entendu, l'OF a vocation à être adapté pour prendre en compte les évolutions pérennes affectant les procédures de travail. Par ailleurs, l'établissement de l'OF ne doit pas être un obstacle à une réaffectation ponctuelle des tâches, rendue nécessaire par des circonstances particulières se traduisant notamment par des pointes de charge pour une mission donnée.

## **B. Les référentiels de contrôle interne (RCI)**

À chaque guide de procédure est en principe associé un référentiel de contrôle interne. Il identifie les principaux risques pouvant affecter le bon déroulement du processus à n'importe quelle étape de son exécution.

Plus particulièrement destinés à l'encadrement, les RCI présentent pour les risques ainsi identifiés les mesures les plus adaptées pour sécuriser le fonctionnement des services.

Ces contrôles font l'objet, pour chaque

service, d'une programmation annuelle et seront portés par une application informatique qui permettra aussi le reporting du résultat des opérations de contrôle et la mesure du niveau de maîtrise des risques associés aux procédures concernées.

Démarche récente dans la sphère administrative, la maîtrise des risques suppose préalablement à sa mise en œuvre un important effort de communication afin d'en expliquer les objectifs et les modalités.

Au service de tous les membres de l'organisation, c'est avant tout une démarche pragmatique fondée sur la volonté de faciliter le travail des agents.

# TRESOR PUBLIC

## LA RECHERCHE COMPTABLE PEUT-ELLE ETRE MIEUX ET AUTREMENT CONNUE?

**Jean-Claude Scheid, Professeur des universités  
Revue Française de Comptabilité /Avril 2011**

« Que faut-il faire ? D'abord et le plus possible, les éditeurs des revues comptables, les doyens des business schools, les comités de recrutement et de promotion des professeurs doivent repenser les critères de ce qui constitue une bonne recherche comptable ...»

« Finalement, nous avons cité quantité d'exemples des meilleures pratiques en comptabilité, audit, taxation et systèmes d'information comptable qui ont leur source dans la recherche universitaire. Nous avons aussi produit quantité d'exemples en normalisation et législation de comptabilité financière, d'audit, de taxation qui ont leur origine dans la recherche universitaire. La liste n'est pas exhaustive; nous nous sommes concentrés d'abord sur les développements les plus récents et ceux qui sont utilisés tous les jours par les comptables, les auditeurs, les managers, les investisseurs et bien d'autres encore?».

Ces deux citations de sens opposé prises dans la littérature des USA sont récentes; elles montrent qu'il y a des opinions bien différentes sur l'utilité de la recherche comptable universitaire dans ce pays.

Depuis la fin des années 1960, la recherche universitaire comptable américaine a délaissé l'étude des normes et des applications au profit de l'observation de nombreuses données (à l'époque apparaissent les bases

informatiques de données) analysées à l'aide de méthodes statistiques, ce qui donnait à la recherche comptable une apparence plus sérieuse et la rapprochait de disciplines proches comme l'économie ou la psychologie.

Ce changement dans l'objet et la méthode de recherche a été durable puisqu'il demeure encore aujourd'hui, et profond puisqu'il a atteint à peu près tous les secteurs comptables: comptabilité financière et de gestion, audit, ... De fait, ce changement considérable a donné lieu dès les années 1980 à des protestations; elles ont crû jusqu'à aujourd'hui sans cependant modifier la nature de la recherche comptable universitaire américaine et internationale.

C'est une telle orientation qui a provoqué une incompréhension de la part des professionnels et une diffusion limitée des résultats de la recherche. Celle-ci est presque exclusivement publiée dans les revues comptables académiques et une trentaine seulement comptent réellement, toutes en anglais. Ces revues concentrent quasiment toute la recherche comptable universitaire dans le monde car, même publié dans une revue nationale, tout auteur non américain souhaite pour sa réputation être aussi publié dans ces revues.

D'où une méconnaissance largement répandue, parmi les praticiens bien sûr,

mais aussi parmi les chercheurs des disciplines proches de la comptabilité: finance, économie, droit, psychologie.

Le présent article cherche à exposer les caractéristiques de la recherche comptable américaine pour expliquer pourquoi elle est mal connue; il tente aussi de montrer quelles modifications pourraient être proposées pour faire que la recherche comptable en général soit plus utile socialement, aux entreprises comme aux professionnels.

### **Partie 1 : Pourquoi la recherche comptable et peu connue**

B. Colasse a expliqué que la recherche comptable française (essentiellement publiée dans la revue Comptabilité, Contrôle, Audit) existe mais qu'elle est peu connue des praticiens parce qu'elle met l'accent plus sur la rigueur méthodologique que sur l'utilité sociale. Mais ferait-elle l'effort de s'intéresser à des questions professionnelles que d'autres obstacles seraient à surmonter. Ces obstacles sont à peu près les mêmes quel que soit le pays: ils ont été exposés par B. Singleton-Green en 2010 B ; ils inspireront ceux qui sont exposés ci-après.

On peut classer les obstacles à la connaissance des recherches comptables en deux catégories: obstacles pour l'accès et obstacles pour l'emploi.

#### **1-1. La recherche comptable est difficile d'accès**

Par obstacles ou difficultés d'accès, il faut entendre difficulté de savoir où est la recherche d'une part et difficulté de savoir la comprendre d'autre part.

La recherche comptable donne lieu à des publications dans de nombreuses revues mais une trentaine seulement importe vraiment. Elles sont en général

trimestrielles et chaque numéro propose entre 5 et 10 articles de recherche. On peut donc estimer que la recherche comptable mondiale publiée comporte entre 600 et 1200 articles de qualité chaque année. Il y a aussi la recherche comptable sous forme de communications dans des congrès annuels. Les deux plus importants sont le congrès de l'American Accounting Association (AAA) et le congrès de l'Européen Accounting Association (EAA) où le nombre de communications dépasse chaque fois les 500, donc plus de 1 000 à eux deux. Mais une bonne partie de ces communications, peut-être la moitié, fait l'objet d'un article dans les 31 revues principales déjà citées; il reste donc au moins 500 communications qui ne sont pas publiées. Publications et communications de recherche comptable importante se montent donc chaque année à un nombre compris entre 1000 et 2000:

Cette estimation très approximative de la recherche comptable permet cependant de tirer deux constats :

- elle est relativement importante (on peut s'étonner d'ailleurs qu'elle fournisse peu d'apports à la normalisation et pratique comptables) ; elle représente un volume de réflexion au-delà des capacités d'un chercheur, elle oblige donc à une certaine spécialisation;

- elle est variée, dispersée et donc difficile à appréhender; et malheureusement elle n'est pas systématiquement référencée dans des bases bibliographique: pour accéder à un champ particulier, vous êtes obligé de faire appel à un chercheur qui a déjà une longue expérience de champ.

La seconde difficulté est la difficulté de compréhension: la recherche trouvée il faut la lire et la comprendre. B. Colas cite le Journal of Accounting Resear comme

publiant des articles quasiment illisibles. Mais il en est de même pour beaucoup d'autres articles des revues comptables principales telles que *The accounting review*, *Journal of accounting research*, *Journal of accounting and economics*.

La difficulté de lecture tient surtout aux mathématiques utilisées et spécialement aux analyses statistiques de régression. Ces analyses sont utilisées presque obligatoirement du point de vue méthodologique dans le cas de recherche de liaisons entre des variables comptables (exemple: résultat net) et des variables économiques et/ou financières (exemple: cours de bourse). Ces articles consacrent une grande partie aux explications mathématiques et une petite partie (souvent très petite) aux conclusions qui de plus, fréquemment, n'envisagent que peu les conséquences sur les pratiques et les normes.

Ainsi, pour un professionnel qui s'intéresserait à la recherche comptable, il lui faudrait vaincre deux séries d'obstacles, l'une d'ordre bibliographique, l'autre d'ordre intellectuel avant de trouver ce qui l'intéresserait.

Une fois découverte et comprise, la recherche lui poserait encore d'autres problèmes, ceux-ci liés à son emploi.

### **1.2. La recherche comptable est difficile d'emploi**

Le praticien ou le normalisateur doit évaluer la recherche qu'il a trouvée pour savoir si elle peut servir à élucider les questions qu'il a à résoudre.

On peut prendre un exemple: une proposition a été faite en normalisation d'enregistrer au passif du bilan du concédant une dette pour la valeur de l'immobilisation concédée au début de la concession et qui reviendra gratuitement

au concédant en fin de concession. Il s'agit de la reconnaissance d'une dette (recognition of liabilities) et cette question a fait depuis longtemps l'objet de nombreuses publications. Il existe heureusement un article qui recense un bon nombre des recherches sur cette question, 97 au total (à l'époque de l'article: 2005); et cet article les restitue dans un langage simple.

Toutefois, on ne trouvera malheureusement pas de réponse directe ou indirecte à la question posée: comment distinguer entre une dette et un produit comptabilisé d'avance, puisque la valeur inscrite au passif du bilan est transférée progressivement chaque année en produit du compte de résultat selon la proposition de ED 43.

B. Singleton-Green recense deux obstacles à l'emploi des recherches comptables de type académique:

- l'absence de conclusions utilisables,
- la divergence des conclusions proposées (quand elles sont utilisables).

On peut probablement ajouter que si on arrive à de telles conclusions, c'est que les problèmes étudiés ne sont pas formulés d'une manière opérationnelle:

- ils sont souvent posés en termes de préférence et non de cohérence,
- ils le sont aussi souvent en termes de relation et non d'explication.

Dans le cas de la reconnaissance des dettes, de nombreuses recherches sur la signification des termes de la définition d'une dette (probable, present obligation, ...) consistent à demander à un genre d'utilisateur (préparateur, auditeur, analyste financier, manager, ...) la signification qu'il attache à ces termes. On récolte alors naturellement des opinions divergentes qui, en général, ne font pas avancer le problème (même en prenant des précautions statistiques). Aucune ne semble par exemple s'intéresser à la nature des dettes: celles qui donneront

lieu à un remboursement d'un actif et celles qui seront converties en un élément de résultat. D'autres recherches portent sur la reconnaissance de dettes dans des cas compliqués (conditions, risques, titres avec des caractéristiques mixtes dettes/capital propre, ...) ; beaucoup d'entre elles cherchent à justifier une solution sur la base de liaison entre de telles dettes (potentielles ou réelles) avec des grandeurs boursières par exemple. Il est alors assez fréquent qu'une liaison établie avec un échantillon ne soit pas vérifiée avec un autre échantillon.

Il semble que bien des chercheurs hésitent à s'intéresser à des questions de comptabilité pratique ou à des cas cliniques, parce qu'ils craignent de prendre des positions trop normatives au détriment de positions plus solides scientifiquement.

## **Partie 2 : Comment la recherche comptable pourrait être plus utile aux praticiens**

Pour un praticien comptable ou pour un chercheur non comptable (en management, finance, ...), les sujets de recherche en comptabilité financière paraissent nombreux mais dispersés. Bien des sujets sont à la limite de la finance (quand ils traitent des relations entre nombres comptables et cours boursiers par exemple), d'autres relèvent plutôt de la sociologie (quand ils étudient manipulations comptables et comportement des dirigeants), certains abordent des positions normatives morales (par exemple quand ils abordent l'écologie-la comptabilité verte), beaucoup cèdent à des thèmes d'actualité (capital immatériel, goodwill, ...). C'est certainement l'effet de la liberté fondamentale des chercheurs. Toutefois, liberté implique responsabilité et il pourrait sembler avisé et responsable que des chercheurs s'inquiètent des besoins

de la pratique et ne considèrent pas que ces besoins sont hors du champ d'investigation de la recherche.

Un autre constat peut être fait: il est rare d'avoir plusieurs recherches traitant d'un sujet relativement précis. Il semble que lorsque quelqu'un a étudié un sujet, les autres cherchent ailleurs comme si la recherche déjà faite avait épuisé le sujet. Par exemple, il y a eu autrefois une recherche (aux USA) sur les principes comptables appliqués aux nouvelles entreprises, comme le *going concern* ou la capitalisation des frais de recherche développement ou encore la notion de perte d'exploitation; elle constatait que certains principes s'appliquaient avec difficultés à la naissance d'une entreprise et donc qu'il y avait lieu de continuer d'autres recherches. Mais rien d'autre (connu) ne fut produit par la suite.

Une constatation semblable peut être faite lorsqu'il y a des colloques ou des sessions spécialisés dans un congrès: rares sont les communications qui traitent vraiment du même sujet; ce sont plutôt des idées variées sur le thème du colloque ou de la session et non pas un thème confrontant des résultats sur la même question de recherche. Il est donc assez difficile d'établir, sur une question donnée, un bilan de ce qui a été prouvé et établi et de ce qui reste encore à démontrer.

Cet état de fait donne l'impression que les mêmes sujets reviennent périodiquement: puisque les recherches antérieures précises n'ont pas été recensées, on repart à nouveau sur le même sujet (ou plutôt sur le même thème) ; par exemple, réévaluation, consolidation, accruals et lissage.

Ces constats plaident pour essayer de structurer les efforts de recherche.



Un programme de recherche est une liste coordonnée de recherches à entreprendre pour atteindre des objectifs secondaires dont l'ensemble mène à l'objectif principal. Dans la plupart des organismes de recherche dite dure (ou scientifique), le travail de recherche est organisé dans un ou plusieurs programmes. On ne cherche pas pour chercher, on cherche pour trouver quelque chose. Bien sûr, en sciences dites sociales, la même organisation est rare. La question est donc: la comptabilité au moins financière peut-elle être l'objet d'un programme de recherche?

Dans tous les cas de figure, faire un programme de recherche est une tâche vraiment redoutable. Si redoutable que même aux USA, en comptabilité, elle a été rarement entreprise. Il faut évidemment partir d'un thème ou d'un problème général puis y associer bon nombre de questions et surtout organiser le travail à faire. Comme cet article ne saurait proposer un programme de recherche appliquée, un tel programme exigeant des recensements et confrontations étendus, on peut essayer de prendre des exemples qui n'ont d'autre valeur que d'essayer de préciser une démarche de construction. Ces exemples sont des ébauches et rien d'autre.

### **2.1 Exemple d'un programme de recherche sur le cadre conceptuel de comptabilité privée**

Des auteurs praticiens et académiques ont proposé de partir des cadres conceptuels de la comptabilité financière, par exemple celui de l'IASB, d'ailleurs en cours de révision. Le cadre conceptuel de l'IASB est issu de celui du FASB dont la forme achevée date de fin 1985 (il y eut depuis quelques compléments). Il est assez étonnant que ce cadre n'ait pas donné lieu à un programme de recherche car de très nombreux problèmes y étaient clairement

indiqués (d'ailleurs aussi mentionnés dans les débats importants qui ont contribué à son élaboration entre 1978 et 1985).

La première question que pose le cadre conceptuel est celle des besoins des utilisateurs de l'information comptable. L'étude des besoins est peut-être une impasse (car ces besoins varient probablement entre les individus et pour chacun d'eux dans le temps, c'est-à-dire infiniment) mais il faudrait le montrer. On ne peut se dispenser d'attaquer cette question. Et on ne peut se contenter d'énumérer les utilisateurs (propriétaires, salariés, créanciers, ...), il faudrait aussi, pour chaque catégorie, essayer de trouver un ou deux besoins précis et voir ce qu'ils impliquent sur l'information comptable (exemple: pour les créanciers, on pourrait essayer de voir si le rang et les garanties de chaque créance sont précisés dans le reporting financier, pas seulement l'échéance).

La seconde question concerne aussi les besoins mais spécialement ceux de l'investisseur parce que ce dernier est supposé être l'utilisateur privilégié (bien sûr, dans le cas d'une organisation cherchant le profit). Ses besoins devraient en principe être centrés sur la rentabilité et le risque; donc est-ce que le modèle comptable proposé par le cadre conceptuel (en anglais: conventional cost accounting) fournit des informations valables sur la rentabilité et le risque (on peut en douter déjà pour la rentabilité car le calcul du résultat comptable ne suit pas le calcul de la rentabilité d'un investissement).

La troisième question concerne la définition des 4 blocs comptables: actifs, passifs, charges, produits. Ces définitions ont marqué historiquement une avancée de la comptabilité financière. Mais on s'aperçoit depuis un certain temps que de nombreuses questions se posent à leur

propos:

- n'y a-t-il que 4 blocs? Il existe par exemple des propositions pour 6 blocs (des actifs et des passifs qui concernent l'avenir) et même pour plus de 6 (introduction au bilan de soldes pour des différences entre certains actifs et certains passifs comme on a des soldes au compte de résultat).
- n'y a-t-il qu'une définition: celle de l'actif puisque les 3 autres sont déduites de celle de l'actif ? N'a-t-on pas la possibilité d'avoir une définition autonome pour chacun des 4 blocs (avec des conséquences sur le nombre de blocs) ?
- n'y a-t-il pas des sous-blocs à distinguer (ce qui est déjà partiellement fait) ?
- chaque définition n'est-elle pas à préciser ? Par exemple dettes (*liabilities*) comme on l'a vu plus haut dans cet article.
- la définition des blocs contraint-elle la présentation de l'information comptable? Un exemple banal: mettre les amortissements cumulés en moins à l'actif ou en plus au passif? Un exemple complexe: la compensation (*netting*) entre certains postes est-elle permise?

La quatrième question porte sur la reconnaissance (R) et la mesure (M) des faits comptables:

- les principes de R M sont-ils liés au modèle comptable utilisé? Exemple: sont-ils les mêmes pour le modèle historique et pour un modèle de préservation du capital?
- les principes de R M contraignent-ils la définition du résultat comptable? Exemple: avec les principes actuellement appliqués, peut-on calculer deux résultats : le résultat encaissé (cash) et le résultat acquis (*accrual*) à partir des mêmes

enregistrements? Ou encore permettent-ils d'établir comptablement le tableau de financement?

- les principes de RM empêchent-ils de reconnaître des engagements conditionnels ? Exemple: les commandes reçues ou envoyées.
- les principes de RM permettent-ils des reconnaissances doubles ou multiples? Exemple: débiter un compte de charge par nature et un compte de charge par fonction.
- quelles sont les estimations qui peuvent faire l'objet d'une R et d'une M ?

Il y a probablement d'autres questions et d'autres interrogations à chercher sur le cadre conceptuel de la comptabilité financière privée. Mais même en se contentant des questions ci-dessus, il ya un travail considérable de recherche à faire. Toutefois, ces questions ne forment pas un programme : il faut les structurer, les relier entre elles, pour avoir des étapes à réaliser et des objectifs à atteindre. Le plus gros du travail de programmation reste à entreprendre.

## **2.2. Exemple d'un programme de recherche sur les propriétés d'un modèle comptable**

Historiquement, la comptabilité financière a franchi trois stades de construction: un stade premier de fondation sur le principe de la partie double, un 2<sup>e</sup> stade sur les principes comptables et un 3<sup>e</sup> stade sur les cadres conceptuels. Le passage d'un stade au suivant a toujours été la conséquence des insuffisances constatées pour le stade délaissé. Ces insuffisances n'ont pas forcément été effacées par le nouveau stade proposé et bien souvent, les difficultés d'enregistrement (soulevées par des questions anciennes ou par des

opérations économiques nouvelles) ont été résolues non pas coupablement mais par des informations hors comptes sous formes de notes en annexe. On arrive maintenant à une situation où les cadres conceptuels, tels qu'ils sont, présentent des lacunes et où la comptabilité financière recourt à autre chose que la comptabilité pour combler certaines insuffisances. Un esprit inquiet verrait dans cette situation des prémises d'une comptabilité très malade.

On peut essayer de voir la situation autrement: pourquoi ne pas rechercher quelles sont les propriétés informationnelles d'un modèle comptable, à commencer par celui qui est utilisé présentement: le modèle conventionnel historique (*historical cost model*) ? Ce dernier possède un certain nombre de propriétés telles que:

- donner la situation des créances et des dettes et des apports et retraits des apporteurs de capitaux (sauf lorsque les droits associés comportent des conditions résolutoires ou suspensives) ;
- donner le coût d'achat des moyens physiques de production (stocks compris) (sauf lorsque ces moyens ont un prix en dessous de ce coût) selon leur nature et non selon le produit (ou service) fabriqué (ou vendu) ou selon les différents investissements aux quels chacun appartient;
- calculer un résultat à partir des ventes par une recherche des coûts historiques associés uniques ou communs (d'où une procédure de répartition dans l'espace et le temps sans lien rigoureux avec les méthodes de calcul de rentabilité d'un investissement: taux interne de rentabilité, délai de récupération, ...) ; ...

Inversement, ce modèle ne possède pas des propriétés telles que:

- donner la rentabilité d'un investissement aux coûts initiaux ou aux coûts actualisés (ex-ante ou ex-post) ;
- fournir les écarts entre prévisions et réalisations (budget et réel) ;
- donner les valeurs de liquidation des biens (un à un ou globalement) ;
- calculer la valeur permanente du résultat (résultat glissant) ; ...

Cette démarche de recherche est bien sûr très lourde mais elle peut garantir:

- qu'il existe des possibilités ou des impossibilités d'introduire des propriétés d'un modèle dans un autre modèle; par exemple, il semble que l'introduction de corrections de valeur dans le modèle conventionnel historique ne peut être que totale (et non partielle) et mène donc à un autre type de modèle comptable. Ainsi, est-ce que la faire value est soluble dans le modèle conventionnel historique ?
- qu'une utilité existe parce qu'elle peut être associée à une propriété bien définie; c'est parce que le consommateur reconnaît telle propriété à un bien (par exemple à une bicyclette) qu'il pense qu'il lui est utile et l'achète. Le fabricant peut bien demander les besoins du consommateur pour définir son produit, mais le consommateur ne l'adoptera que s'il lui reconnaît la propriété recherchée.

Cette démarche de recherche est aussi très difficile parce que, comme les principes comptables, les modèles comptables ne sont pas encore bien définis. Le premier stade de cette voie de recherche est donc de définir ces modèles; elle peut quand même aller de pair avec le recensement de leurs propriétés.

Là aussi, recherche des modèles et recherche des propriétés demandent un

programme et tant que ce programme n'est pas bâti, les idées ne sont pas opérationnelles.

La recherche comptable serait donc probablement plus utile aux praticiens si elle était plus finalisée et plus organisée. Il a été ici plaidé pour la construction de programmes de recherche comptable et cette plaidoirie serait plus convaincante certainement si elle donnait des exemples de programme de recherche. C'est donc un appel à cet effort qui est lancé et il est permis d'espérer que la RFC pourra en publier quelques-uns.

LA REQUISITION DU VISA « VU, BON A PAYER »

**Stéphanie Désire, Membre du Centre d'Etudes et de Recherches Administratives et Politiques de Paris 13**

**Gestion et Finances Publiques / Novembre 2011**

En droit français, la détermination des acteurs compétents pour l'exécution des recettes et des dépenses publiques repose sur un principe fondamental: la séparation des ordonnateurs et des comptables. Principe fort ancien inscrit dans les décrets des 24 vendémiaire et 17 frimaire An III pour les recettes, puis dans l'ordonnance royale du 14 septembre 1822 pour les dépenses, repris dans l'ordonnance du 31 mai 1838 et enfin dans le décret du 31 mai 1862, il est confirmé par les dispositions de l'article 3 du décret du 29 décembre 1962 ainsi rédigé: « Les opérations financières et comptables résultant de l'exécution des budgets ou des états de prévision de recettes et de dépenses des organismes publics incombent aux ordonnateurs et aux comptables publics ».

C'est une organisation spécifique dont le seul but est de revenir la régularité de la gestion financière publique. En effet, « l'objectif primordial du principe de séparation entre ordonnateur et comptable public est d'assurer un contrôle de régularité le plus étendu possible de la gestion financière ». Pour assurer le respect du principe, une division organique et fonctionnelle est organisée, au même titre que l'indépendance et l'incompatibilité des fonctions. Présentée comme le corollaire du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, la réquisition de paiement agit comme un véritable régulateur des missions des acteurs de l'exécution du budget. Le principe de séparation ne doit pas être entendu de manière si absolue qu'une paralysie de la machine

Repères N°32 / TRESOR PUBLIC

administrative soit plausible. Toutefois, à bien des égards, la réquisition doit demeurer une procédure exceptionnelle tant elle consacre une atteinte majeure au principe de séparation.

À suivre Robert LUDWIG, la réquisition de paiement est « l'ordre de payer donné sous certaines conditions par l'ordonnateur au comptable qui a refusé d'effectuer un paiement et qui doit alors se soumettre; le droit de réquisition partant de l'ordonnateur est le droit de recourir à la réquisition de paiement ». Remontant à 1822 pour les ordonnateurs de l'État, mais seulement à 1982 pour les maires, le droit de réquisition est régi par le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique (ci-après RGCP). Il y figure à l'article 8 qui précise que « lorsque les comptables ont, conformément aux dispositions de l'article 37 ci-après, suspendu le paiement des dépenses, les ordonnateurs peuvent requérir les comptables de payer, sous réserve des dispositions propres à chaque catégorie d'organisme public ». Les dispositions relatives aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics sont mentionnées dans le code des juridictions financières, sous les articles L233-1 à L233-.

Le droit de réquisition est apparu en même temps que le développement des justifications demandées aux ordonnateurs. En effet, le système de nomenclature des pièces justificatives mis en place dès 1822 a permis un meilleur

DRNC / DEJRG / SD

suivi des dépenses mais il a également octroyé une possibilité de suspendre le paiement de dépenses aux comptables publics en raison du non-respect de cette nomenclature. La réquisition est un moyen de passer outre le refus de paiement opposé par le comptable. Néanmoins, elle ne présente pas de caractère conflictuel mais s'inscrit dans un contexte de relations normales entre l'ordonnateur et le comptable public. Elle n'est pas la manifestation de l'opposition du comptable envers l'ordonnateur. Bien au contraire, elle manifeste le désir commun des deux protagonistes de mettre fin à une situation de blocage. La réquisition constitue un trait d'union entre la responsabilité juridique des comptables publics et la décision d'opportunité de gestion des ordonnateurs.

Avant de nous engager sur le terrain de la responsabilité des acteurs, question fondamentale (II), il convient de poser quelques préalables nécessaires à la bonne compréhension constitués notamment par les conditions du droit de réquisition des ordonnateurs sur les comptables publics (I).

### **I. La réquisition : conditions et droit de réquisition**

Le droit de requérir un comptable public à titre préventif n'existe pas. Dès lors, l'ordonnateur doit attendre la décision du comptable public de suspendre le paiement, C'est ce refus de paiement qui ouvre le droit à la réquisition. Le contrôle effectué par le comptable public (A) conditionne le droit de réquisition des ordonnateurs (B).

#### **A. le contrôle du comptable et le droit de réquisition de l'ordonnateur**

À lire Jean-Luc ALBERT et Luc SAIDJ, « le contrôle de la régularité de l'ordre de paiement par le comptable (« rôle de payeur ») est l'étape essentielle. Cette affirmation prend tout son sens en

matière de réquisition tant il n'existe pas, rappelons-le, de réquisition à titre préventif. Dès lors, nous considérons que le contrôle du comptable public et la suspension de paiement qui en découle sont des préalables à la mise en œuvre de la procédure de réquisition par l'ordonnateur.

Le RGCP, en son article 12, prévoit les modalités du contrôle du comptable public. Ce dernier est tenu d'exercer:

« **A. En matière de recettes**, le contrôle:

Dans les conditions prévues pour chaque catégorie d'organisme public par les lois et règlements, de l'autorisation de percevoir la recette;

Dans la limite des éléments dont ils disposent, de la mise en recouvrement des créances des organismes publics et de la régularité des réductions et des annulations des ordres de recettes.

**B. En matière de dépenses**, le contrôle:

De la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué;

De la disponibilité des crédits;

De l'exacte information des dépenses aux chapitres qu'elles concernent selon leur nature ou leur objet;

De la validité de la créance dans les conditions prévues à l'article 13 ci-après;

Du caractère libératoire du règlement.

**C. En matière de patrimoine**, le contrôle:

De la conservation des droits, privilèges et hypothèques;

De la conservation des biens dont ils tiennent la comptabilité matière ».

Les dispositions de l'article 13 RGCP définissent, quant à elles, le contrôle de la validité de la créance qui porte sur:

« La justification du service de fait et l'exactitude des calculs de liquidation;

L'intervention préalable des contrôles réglementaires et la production des justifications.

En outre, dans la mesure où les règles

propres à chaque organisme public le prévoient, les comptables publics vérifient l'existence du visa des membres du corps de contrôle général économique et financier sur les engagements et les ordonnancements émis par les ordonnateurs principaux. Les comptables vérifient également l'application des règles de prescription et de déchéance».

Selon les dispositions de l'article 37 RGCP, les comptables publics suspendent le paiement lorsqu'à l'occasion du contrôle effectué, ils ont constaté des irrégularités. La suspension de paiement n'est prévue que dans le cadre du contrôle défini à l'article 12 alinéa B, c'est-à-dire uniquement en matière de dépenses. Les comptables publics doivent informer, par écrit, les ordonnateurs non seulement du fait qu'ils suspendent le paiement mais également les aviser des irrégularités constatées. La suspension de paiement est directement liée au contrôle effectué par le comptable public. Dès lors, s'en suivra soit une mise en conformité des pièces justificatives du paiement, auquel cas le comptable paiera conformément au nouveau mandat émis par l'ordonnateur, soit une procédure de réquisition qui permettra de passer outre le refus de paiement du comptable.

La nature du contrôle du comptable public est intéressante d'autant qu'elle n'est expressément mentionnée par aucun texte. S'il est indéniable que le comptable public n'a pas à se faire juge de « l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur », quel type de contrôle exerce réellement le comptable public? Compte tenu de la rigueur du régime de responsabilité des comptables publics, on pourrait être tenté de penser qu'il pèse sur ces derniers l'obligation de réaliser un contrôle de légalité interne, notamment sur l'acte fondant la dépense.

Dans la pratique, il n'en est rien: les

comptables publics « [ ... ] n'ont pas le pouvoir de se faire juges de la légalité des décisions administratives ». En effet, si les comptables publics exerçaient un contrôle de légalité interne, ils se substitueraient in fine au juge de la légalité. En réalité, ils doivent réaliser un contrôle de légalité externe des actes de l'ordonnateur qui porte sur la régularité budgétaire, la validité de la créance, le caractère libératoire du règlement et sur l'existence de fonds disponibles. Tout autre contrôle mis à la charge des comptables publics est considéré comme excédant leurs missions.

Néanmoins, comme le soulignent Jean-Luc ALBERT et Luc SAIDJ, la frontière entre le contrôle de légalité interne (prohibé) et le contrôle de légalité externe (pratiqué) n'est pas toujours évidente. Même si la Cour des comptes considère que le contrôle de légalité interne dépasse les attributions des comptables publics, il lui arrive, de temps à autres, de condamner ces derniers pour défaut d'un tel contrôle, peut-être poussée par le Ministère des finances qui souhaiterait notamment que les comptables publics exercent un contrôle de légalité interne. En effet, les aménagements de la LOLF quant à la mission des comptables publics procèdent à un allègement substantiel des contrôles a priori, c'est-à-dire le contrôle de légalité externe édicté par les dispositions des articles 12 et 13 du RGCP. La mission de contrôle du comptable public s'engage dans une nouvelle ère. Comme le remarquent Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN et Jean-Pierre LASSALE, « au contrôle tatillon et exhaustif dont faisait l'objet chaque acte de dépense s'est substitué en effet un contrôle dit hiérarchisé et partenarial, c'est-à-dire un contrôle qui n'est plus systématique comme auparavant mais est modulé selon une évaluation des risques fondé sur des sondages. Outre l'inadéquation des nouvelles missions de contrôle et du régime de responsabilité

des comptables, ces évolutions ne sont pas sans poser certaines interrogations au regard de la procédure de réquisition qui repose sur le contrôle préalable du comptable public.

### **B. La réquisition du comptable public: droit ou obligation de l'ordonnateur ?**

L'atteinte au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables portée par la réquisition justifie que ce droit soit strictement encadré par des règles de forme. De la sorte, l'ordre de réquisition doit être écrit et délivré (signé) par l'ordonnateur qualifié ou son délégué désigné. De même, la réquisition doit être incontestable c'est-à-dire « ne laisser aucune ambiguïté sur l'intention de l'ordonnateur de passer outre à la suspension » et présentée sous la forme d'une pièce justificative qui vient s'ajouter aux justifications de la dépense". De plus l'ordonnateur - ou son délégué - doit expliquer les raisons pour lesquelles il souhaite passer outre le refus de paiement du comptable. La rareté et le caractère exceptionnel de la réquisition expliquent très certainement que l'ordre de réquisition ne puisse revêtir un caractère permanent. En effet, la réquisition ne vaut que pour un seul et unique mandat de paiement. Dans l'hypothèse (insolite) de réquisitions multiples, chaque mandat de paiement refusé devra faire l'objet d'un ordre de réquisition propre et motivé en fonction de la dépense.

Au-delà des conditions de forme sous-mentionnées, c'est un aspect plus délicat de l'acte de réquisition qui mérite notre attention. L'ordonnateur est-il tenu de procéder à la réquisition du comptable qui a suspendu le paiement? À cet égard, la doctrine est partagée. Dans son essai sur la réquisition de paiement, Robert LUDWIG condamne l'ordonnateur qui

n'utiliserait pas de son droit de réquisition. Il évoque une réelle obligation à charge des ordonnateurs dont les paiements ont été suspendus par les comptables publics. Il considère que « l'ordonnateur a le devoir - tant juridiquement que moralement - de recourir, en cas de conflit et dans la mesure où les textes l'y autorisent, à la réquisition de paiement ». Faute de mettre en œuvre ce droit, « la machine se gripperait (...) or la machine ne doit pas se gripper ». Cette vision de Robert LUDWIG confirme la volonté d'inscrire la procédure de réquisition comme un instrument de régulation des rapports entre les ordonnateurs et les comptables. Cette analyse a été confortée par la jurisprudence du Conseil d'État qui a considéré que « [...] devant le refus de paiement du trésorier payeur général, le Préfet de la Vienne était tenu, en application de l'article 8 précité du décret du 29 décembre 1962, de requérir ce comptable d'en opérer le paiement [ ... ] ». Se fondant sur cette décision, Lucienne ERSTEIN, présidente du tribunal administratif de Bastia, considère que « la réquisition du comptable public, quand elle est possible, est en fait obligatoire. L'ordonnateur est tenu d'y procéder ». Elle pose ainsi une compétence liée des ordonnateurs qui, dès lors que les textes leur en octroient le droit, doivent requérir le comptable qui a suspendu le paiement.

Toutefois, la position retenue par la présidente du Tribunal administratif de Bastia est plus nuancée qu'elle n'y paraît. Elle considère que l'obligation de réquisition qui incombe à l'ordonnateur est en réalité fonction de la légalité de la dépense. Dès lors, dans l'affaire de 1974, le Conseil d'État a condamné l'ordonnateur de ne pas s'être exécuté dans ce sens alors que la dépense était légale, présentait un caractère obligatoire et n'était pas contestable. Il s'agissait du versement d'une subvention à un agriculteur attribuée par la commission



économique régionale de Poitiers.

Un autre courant doctrinal auquel appartient Paul AMSELEK envisage l'usage de la réquisition comme un pouvoir discrétionnaire des ordonnateurs, conformément au pouvoir de gestion qui leur est reconnu. Celui-ci considère, selon un raisonnement analogique fondé sur la compétence discrétionnaire pour ordonnancer les créances, que le droit de réquisition est un pouvoir discrétionnaire des ordonnateurs. Il est certain que la position retenue par Paul AMSELEK est moins contraignante pour les ordonnateurs et n'engendre pas d'engagement excessif de leur responsabilité. Entre compétence liée et pouvoir discrétionnaire, les auteurs du RGCP semblent avoir opté pour la compétence discrétionnaire en usant d'une terminologie suggérant une simple faculté: « [...] les ordonnateurs peuvent requérir [...] ». D'ailleurs, reprenant la disposition précitée du RGCP, la doctrine notamment universitaire corrobore cette analyse: l'ordonnateur jouit d'un droit de réquisition strictement défini. Cette position est confirmée par le fait qu'un ordonnateur qui n'use pas de droit de réquisition alors que les créanciers de l'administration lui en font la demande s'expose à un recours devant le juge administratif.

Toutefois, la mise en œuvre de ce droit ne signifie pas qu'il sera nécessairement exécuté par le comptable public. Si les textes obligent le comptable régulièrement réquisitionné à déférer au paiement, ils lui interdisent également de payer dans certains cas. L'article 110 du décret de 1962 prohibe le paiement sur réquisition dans les cas suivants:

- « l'indisponibilité des crédits (sauf nécessité de défense pour les personnels militaires) ;
- l'absence de justification du service fait;

- le caractère non libératoire du règlement;
- (ou) l'absence de visa d'une ordonnance par le contrôleur financier » ».

Dès lors, dans ces situations, le comptable requis peut refuser de payer sans avoir à motiver son refus", Pour le secteur public local, la loi du 22 juin 1994 relative aux règles budgétaires et comptables des collectivités locales" a ajouté deux causes de refus d'obtempérer: l'ouverture irrégulière des crédits et l'absence de caractère exécutoire des actes. Le comptable qui paie sur réquisition alors que les textes lui interdisent engage sa responsabilité pécuniaire et personnelle.

Les ordres de réquisition sont transmis, d'une part aux chambres régionales des comptes qui apprécieront l'usage fait du droit de réquisition, et d'autre part à l'autorité préfectorale qui peut déférer au juge administratif.

Trait d'union entre le contrôle du comptable, sa responsabilité et l'opportunité de gestion des ordonnateurs, la procédure de réquisition affecte les règles de responsabilité qu'elle inverse.

## **II. Les conséquences de la réquisition sur les régimes de responsabilité**

Outre le fait qu'elle emporte un modèle organisationnel strict, la séparation des ordonnateurs et des comptables détermine également les régimes de responsabilité de ces acteurs. En cas de réquisition, l'assouplissement porté à la règle de séparation n'est pas sans conséquence sur leurs régimes de responsabilité. Ainsi comme le stipulent les dispositions de l'article 66 alinéa 2 RGCP : cc les ordonnateurs peuvent requérir par écrit et sous leur responsabilité les comptables de payer ». La logique de notre système financier et comptable exige l'identification d'un

responsable pour tous les actes de dépenses. Ainsi, il est d'usage de considérer que la réquisition entraîne un transfert de responsabilité du comptable public vers l'ordonnateur (B) déchargeant le comptable de toute responsabilité (A).

### **A/ La réquisition ou la décharge de responsabilité du comptable public**

Le comptable public, destinataire d'un ordre régulier de réquisition, est tenu d'y déférer. À titre d'exemple, l'article 109 du RGCP (pour l'État) impose aux comptables publics de procéder au paiement, sauf dans certains cas précis prévus par les textes. Ainsi, le comptable requis n'est pas tenu d'obtempérer en cas d'indisponibilité des crédits, d'absence de justification du service de fait, de défaut de caractère libératoire du règlement, d'absence de visa d'une ordonnance par le membre du corps de contrôle général économique et financier. Dans la plupart des cas, la responsabilité du comptable public est générale et étendue, le droit de réquisition de l'ordonnateur y apporte un sérieux tempérament.

Les comptables publics sont soumis, contrairement aux ordonnateurs, à un régime de responsabilité caractérisé par son homogénéité et son extrême rigueur. Prenant sa source dans la création de la Cour des comptes en 1807, la responsabilité des comptables publics se caractérise par son homogénéité et son extrême rigueur » en étant à la fois personnelle et pécuniaire. Dès lors, tous les comptables publics peuvent voir leur responsabilité mise en jeu à raison des irrégularités ou manquements commis dans l'exercice de leurs fonctions. En sus, comme tout citoyen, les comptables publics encourent une responsabilité pénale, et en tant que fonctionnaire, une responsabilité disciplinaire.

Issue des dispositions de l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963, la responsabilité pécuniaire et personnelle oblige les comptables publics à réparer sur leurs propres deniers les préjudices subis tant par le Trésor public que par les organismes intéressés. Le régime de responsabilité des comptables publics est justifié par l'exclusivité du maniement des fonds publics. Pour certains, il est le gage d'un meilleur contrôle de régularité. Il est également renforcé par une présomption simple de responsabilité dès lors qu'il est constaté un manquement ou une irrégularité. Toutefois, les innovations en matière de contrôle issues de la LOLF affectent grandement la cohérence du régime de responsabilité des comptables jugé obsolète, Sans aborder clairement leur responsabilité qui demeure ainsi régie par la loi de 1963, la LOLF prône le passage vers des contrôles a posteriori, délaissant le contrôle de régularité a priori. Ces changements d'orientation ne sont pas sans créer des problèmes d'adéquation entre les missions du comptable et son régime de responsabilité dont la réforme paraît plus nécessaire et urgente.

L'existence de mécanismes d'atténuation de la responsabilité permet de tempérer la rigueur du régime de responsabilité des comptables publics. La réquisition peut se présenter comme telle. En effet, un ordre de réquisition régulier exonère le comptable public de toute responsabilité, celle-ci étant assumée par l'ordonnateur. Dès lors, la procédure de réquisition entraîne une irresponsabilité des comptables publics.

Les raisons d'être de cette décharge reposent principalement sur l'équité. Il ne serait pas équitable qu'un comptable public ait à assumer la responsabilité d'une dépense dont il a officiellement suspendu le paiement et motivé la non-exécution. Néanmoins, l'exonération de

responsabilité du comptable n'intervient que sous certaines conditions. Comme le mentionnent les dispositions de l'article 60-1 précité, « les comptables publics ne sont pas personnellement et pécuniairement responsables des opérations qu'ils ont effectuées sur réquisition régulière des ordonnateurs II. La jurisprudence est venue confirmée que la régularité de la réquisition constituait la première condition de la décharge du comptable. A contrario, la Cour des comptes jugea que l'irrégularité de la réquisition n'emporte pas décharge du comptable puisque ce dernier peut la refuser ». Dans la même logique, compte tenu de l'atténuation portée au régime de responsabilité des comptables publics par la réquisition, le comptable doit signaler les irrégularités avant la réquisition. Dès lors, s'il omet d'en opposer certaines à l'ordonnateur, il est considéré comme n'ayant pas valablement dégagé sa responsabilité qui peut être de nouveau recherchée". Dans l'hypothèse contraire, si la CDBF ou le juge administratif viennent à constater l'irrégularité de l'ordre de réquisition, le comptable public redevient pleinement responsable des dépenses payées. L'irresponsabilité du comptable cesse de produire ses effets.

Les raisons d'être critique ne manquent pas. La décharge de responsabilité du comptable public requis par un ordonnateur pour le paiement de dépense demeure une possibilité, mais elle n'est pas toujours prononcée. En cas d'usage irrégulier des deniers publics, la CDBF comme la Cour des comptes recherchent toujours un responsable. Dès lors, l'irresponsabilité démontrée des ordonnateurs alors que ces derniers sont censés être responsables dans la procédure de réquisition doit engendrer une vigilance accrue des comptables. Ces derniers doivent faire preuve de lucidité et de clairvoyance et si besoin est s'opposer au paiement sur réquisition de peur de

voir leur responsabilité recherchée. Indéniablement, il est plus aisé au juge financier, en l'état actuel des régimes de responsabilité tant des ordonnateurs que des comptables, de condamner un comptable même requis.

### **B / La réquisition ou l'impact limité sur la responsabilité des ordonnateurs**

Nombreux" sont ceux qui considèrent que la mise en œuvre de la réquisition du comptable public opère un transfert de la responsabilité du comptable public vers la personne de l'ordonnateur. En effet, l'article 10 du projet initial de la loi du 2 mars 1982 prévoyait qu' « en cas de réquisition, l'ordonnateur assume la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptables » ». De la sorte, était opéré un réel transfert de responsabilité: l'ordonnateur assumant la responsabilité pécuniaire et personnelle du comptable. Toutefois, nombre d'arguments ont été avancés pour rejeter le dernier alinéa de l'article 10 parmi lesquels figurait la nécessité d'aligner la responsabilité des ordonnateurs locaux sur celle des ordonnateurs de l'État. In fine, un amendement de l'Assemblée nationale a conduit les ordonnateurs à assumer leur « propre responsabilité », même en cas de réquisition du comptable public. En réalité, seul le principe de la responsabilité est transféré aux ordonnateurs mais nullement les conséquences. Dès lors, le régime de la responsabilité des ordonnateurs est caractérisé par une très forte hétérogénéité, mais surtout par une relative effectivité qui est liée à leur qualité même d'ordonnateur, le plus souvent ministres ou élus locaux. Il n'est pas étonnant que « certains ont été amenés, de ce fait, à conclure que l'utilisation de la réquisition de paiement conduit à supprimer la responsabilité effective d'une opération de dépense puisqu'il y a substitution d'une responsabilité théorique - celle de

l'ordonnateur - à la responsabilité effective du comptable ».

Comme le relèvent Jean-Luc ALBERT et Luc SAIDJ, il existe un contraste important entre « l'étendue de la compétence de la Cour et l'immunité des principaux responsables ». La CDBF exerce sa compétence à l'égard « de tout agent qui, en droit ou en fait exerce des fonctions dans un organisme soumis au contrôle administratif de la Cour ou des Chambres régionales des comptes [...] ». Néanmoins, la compétence de la Cour cesse à l'égard de trois catégories de personnes: les présidents et administrateurs bénévoles des organismes de sécurité sociale et des organismes de bienfaisance; les membres du gouvernement (ordonnateurs principaux) et les exécutifs des collectivités territoriales et de leurs groupements (sous réserve de certaines exceptions pour cette dernière catégorie). Considérant cette immunité de juridiction, la question de leur responsabilité mérite un examen approfondi.

Au plan juridique, le principe de la responsabilité des ordonnateurs ayant requis le paiement du comptable public est affirmé par les dispositions de l'article 66 alinéa 2 du décret du 29 décembre 1962 pour les ordonnateurs de l'État et par celles de l'article L 16176-3 du code général des collectivités territoriales en ce qui concerne les ordonnateurs de ces collectivités". Aucune de ces dispositions ne mentionnent de transfert effectif de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics. Les dispositions précitées font état de l'engagement de la responsabilité propre des ordonnateurs, source de confusion.

Certains auteurs, notamment Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN et Jean-Pierre LASSALE, considèrent que l'irresponsabilité des ordonnateurs tient principalement au fait que des

mécanismes dérogatoires leur aient organisé une immunité totale de juridiction (pour les ministres) ou presque totale (pour les élus locaux). Ainsi, le régime de responsabilité est le même que celui encouru pour les fonctions principales, à quelques exceptions près. Pour les ministres, l'article 9 du décret de 1962 rappelle le principe de leur responsabilité politique. Bien que certaines affaires aient permis de démontrer la réalité de cette responsabilité politique - qui ne semble pourtant jouer que dans le cas de fautes très lourdes des ministres - son caractère hautement théorique lui est souvent reproché. En effet, la responsabilité individuelle des ministres se noie dans la responsabilité collective des membres du gouvernement sous la Ve République, ce qui rend très difficile sa mise en œuvre. À côté de la responsabilité politique siège l'hypothétique responsabilité pénale des membres du gouvernement bien plus conceptuelle que pratique. S'y ajoute enfin une responsabilité civile qui les obligerait à réparer le préjudice subi par des tiers. De toute évidence, les ordonnateurs, contrairement aux comptables, ne bénéficient pas des garanties substantielles permettant une réelle indemnisation. Dès lors, il nous faut constater que le régime de responsabilité demeure d'une application difficile.

À bien des égards, des similitudes existent entre les régimes de responsabilité des ministres et des élus locaux. La responsabilité politique de ces derniers, bien que non expressément prévue par les textes, est un moyen plausible pour engager leur responsabilité. Néanmoins, est-elle effective? Au plan local, on pourrait penser que les scandales politico-financiers ne restent pas impunis. Nombreux élus locaux perdent ou ne sont pas renouvelés à leur poste suite à la médiatisation d'affaires douteuses. Pourtant, certaines affaires démontrent le

contraire. Même condamnés, certains élus locaux sont réélus après pénitence. Notons également l'effectivité des sanctions pénales dues principalement à la rigueur des textes ainsi qu'à la nouvelle attitude des juridictions qui n'hésitent plus à sanctionner l'auteur quelle que soit sa qualité.

Enfin, la loi du 20 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption a introduit une exception remarquable: les élus locaux qui exercent leur droit de réquisition de paiement dans le but de procurer un avantage injustifié à autrui deviennent justiciables de la CDBF. Elle concrétise le mouvement amorcé avec la loi de 1982. Toutefois, les ordonnateurs de l'État demeurent irresponsables. Comme le remarque Stéphane THEBAULT, « bien que l'acte de réquisition soit expressément attaché à la qualité d'ordonnateur, celle-ci est, une nouvelle fois, reléguée en arrière plan de la fonction principale de son titulaire et le droit de réquisition trouve ainsi sa propre limite, devant l'incompétence du juge financier ». La loi contre la corruption n'ayant prévu qu'une dérogation pour les ordonnateurs locaux, les ministres demeurent non justiciables de la CDBF or c'est en qualité d'ordonnateur qu'ils interviennent et non en leur qualité de ministre. Les critiques sont nombreuses.

Ces quinze dernières années, le développement de la procédure de gestion de fait redevient un angle pertinent pour l'étude de la responsabilité des ordonnateurs. En effet, devant leur irresponsabilité au demeurant inacceptable puisqu'ils gèrent des deniers publics, certains ont recherché dans cette ancienne notion une responsabilisation des acteurs de la réquisition. Tel est le cas de Michel LASCOMBE et Xavier VANDENDRIESSCHE qui suggèrent que « l'ordre de réquisition peut théoriquement ouvrir droit à une action en gestion de fait

à l'encontre de l'ordonnateur. Cette position ressort de décisions en date du 29 avril 1987 et du 16 mai 1989 de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

« Applicable aux agissements de tous ceux qui se seraient irrégulièrement immiscés dans le maniement des deniers publics sans avoir la qualité de comptable public (comptable patent) »<sup>60</sup>, la notion de gestion de fait a été réintroduite en droit public financier par un arrêt de la Cour des comptes du 23 août 1834 afin de protéger l'exclusivité des fonctions de comptable public. À l'heure actuelle, l'article 60-XI de la loi de finances n°063-156 du 23 février 1963 pose la définition de la gestion de fait.

L'application de la notion de gestion de fait au cas de la réquisition est intéressante. Elle entraîne les mêmes responsabilités que celles instituées pour les comptables publics, c'est-à-dire une responsabilité personnelle et pécuniaire, et la compétence de la Cour des comptes ou des chambres régionales des comptes, et ce même pour les gestionnaires de fait qui seraient des ordonnateurs. On s'aperçoit que les implications de la gestion de fait aux ordonnateurs « réquisitionner » loin d'être superflues se révèlent d'une grande praticité puisque l'on a un régime de responsabilité applicable qui met fin à leur irresponsabilité. De plus, la jurisprudence ancienne retenait une conception extensive de la gestion de fait qui permettait de condamner tant « celui qui avait manié les fonds, qualifié de comptable de fait de brève main, que celui qui avait ordonné ou organisé le maniement irrégulier, qualifié de comptable de fait de longue main.

La réquisition du comptable public par l'ordonnateur entraîne-t-elle de la part de ce dernier un maniement des fonds

publics susceptible de le rendre coupable de gestion de fait? L'ordonnateur est-il un comptable de fait? Cette question a été abordée dans les travaux préparatoires de la loi de 1982 relative aux droits et libertés des communes. Ainsi, il fut considéré que « la réquisition d'un comptable qui s'opposerait à une décision d'ordonnancement prise par le maire ne doit pas s'analyser comme une substitution du maire au comptable. Le maire, en réquisitionnant le comptable, ne devient pas le comptable. Il lui donne un ordre que le comptable exécute. Il ne s'agit donc pas d'une décision que le maire prendrait à la place du comptable. Position reprise par le Procureur général près la Cour des comptes qui dans ses conclusions n° 45 du 15 janvier 2007 dans une affaire en date du 19 janvier 2007 qui a considéré que la procédure de réquisition du comptable public par l'ordonnateur n'entraîne pas de la part de ce dernier le maniement de deniers publics ni même de mouvements de fonds occultes inconnus du comptable réquisitionné. Dès lors, les conditions de mise en œuvre de la gestion de fait n'étant pas remplies, l'ordonnateur n'a pu être considéré dans cette affaire comme gestionnaire de fait s'étant substitué au comptable public.

Faute d'une réelle volonté politique, les projets de réforme des juridictions financières, annoncés depuis des années, ont du mal à voir le jour. Pourtant, ils vont dans le sens d'une réconciliation du droit et de la pratique ou tout du moins couvrent ils de réels besoins. Tel est notamment le cas du projet de réforme de la CDBF du 16 juillet 1996 qui prévoyait d'inclure parmi les justiciables de la Cour les ministres et les élus locaux remédiant ainsi aux déséquilibres caractérisant l'actuel régime de responsabilité. Le projet en cours, de ce point de vue, est moins innovant. Il maintient des immunités et consacrent les déséquilibres existants. Peu

satisfaisant, la gestion des deniers publics requiert l'identification des acteurs et des responsables. Au-delà, la facile mise en jeu d'une responsabilité effective est à rechercher faute de quoi nous condamnons nos finances publiques à d'éventuels emplois irréguliers.

# FINANCES PUBLIQUES

## COMPARAISON DES SYSTEMES FISCAUX ENTRE LA FRANCE ET L'ALLEMAGNE

**Thierry Roy, Commissaire aux comptes et enseignant à L'IAE de Franche-Comté  
Revue Française de Comptabilité, Juin 2011**

Chargée par le Président de la République en août 2010 de dresser un état des lieux comparé des systèmes fiscaux français et allemand, analysant les différences et les voies possibles de convergence, tant dans le domaine de la fiscalité des entreprises que dans celui de la fiscalité des particuliers, la Cour des comptes a rendu son rapport en mars 2011. Elle considère qu'une comparaison détaillée des principaux blocs de prélèvements obligatoires applicables en France et en Allemagne (II) ne pouvait être menée sans prise en compte du contexte historique, institutionnel, économique et financier, propre à chaque pays.

### I. Le contexte général

Les deux pays, qui représentent à eux seuls 49 % du PIB de la zone euro, sont relativement homogènes sur le plan économique. Ils se caractérisent par un système de protection sociale étendu dont le financement repose largement sur des cotisations assises sur les salaires, et se comparent favorablement au regard du reste de l'Union européenne en matière d'inégalités et de PIB par habitant. De même, la proportion d'entreprises rapportée au nombre d'habitants est équivalente.

Cette proximité d'ensemble, notamment lorsqu'on compare les deux pays au reste de l'Union européenne, ne doit cependant pas dissimuler une évolution divergente sur la période récente, qu'il s'agisse de la croissance, de la compétitivité, des exportations, des finances publiques, ou encore du taux de chômage. Seule l'évolution des inégalités sur la période a été plus défavorable en Allemagne.

#### La croissance

Alors que la croissance française était plus forte jusqu'en 2005, l'écart entre les deux

pays s'est ensuite inversé et a permis à l'Allemagne, avec les réformes structurelles menées parallèlement, d'abaisser significativement son taux de chômage. En effet, les moteurs de la croissance ne sont pas les mêmes. Le modèle allemand, fondé sur l'investissement et les exportations, avec une part de l'industrie dans l'économie près de deux fois plus forte (25,6 % du PIB contre 13,6 % en France) reposant sur 10 000 (5 000 en France) entreprises de taille moyenne (Mittelstand), est plus sensible aux cycles économiques: plus affecté par les crises, il possède également une capacité de récupération supérieure. Au contraire, la croissance française a été principalement soutenue par la consommation au cours des dix dernières années, les échanges extérieurs lui apportant une contribution négative (- 0,5 point de PIB par an).

#### La compétitivité

Alors qu'en France la part des salaires dans la valeur ajoutée est restée globalement stable et proche de celle des autres pays de l'OCDE au cours des années 2000, elle a reculé de 5 points en Allemagne, qui partait cependant d'un

niveau plus élevé, traduisant la politique, unique en Europe, de modération salariale qui y a été menée. Couplée à une stratégie d'approvisionnement dans les pays à bas coûts de production, et à un moindre niveau de charges pesant sur la production, ces facteurs ont permis à l'Allemagne d'améliorer sa compétitivité-coût, alors qu'elle bénéficiait déjà de longue date d'un avantage de compétitivité hors-prix de ses produits, de gagner des parts de marché à l'export, alors que celles de la France n'ont cessé de se dégrader, et de dégager une rentabilité (ROE) au niveau des PME du secteur industriel double de celle des PME françaises qui ont compensé la dégradation de leur compétitivité-coût par une réduction des marges intenable à terme.

#### **Les prélèvements obligatoires**

Ils sont sensiblement plus élevés (39,3 % du PIB en Allemagne et 42,8 % du PIB en France en 2008) que la moyenne de l'Union européenne à 27 (37 %). Mais comme ce taux a baissé plus vite en Allemagne (- 2,6 % entre 2000 et 2008) qu'en France (- 1,3 %), l'écart s'est accru pour atteindre 3,5 points. Il résulte notamment d'une couverture des risques par la protection sociale obligatoire plus large en France, principalement au regard des prestations familiales et des indemnités chômage.

On constate également que de nombreux prélèvements, estimés à environ 58 Md€ (3 points de PIB), n'ont pas leur équivalent en Allemagne: taxes assises sur la masse salariale (24,6 Md€, dont la taxe sur les salaires pour 11,3 Md€ et le versement transport pour 6 Md€), taxes portant sur le capital fixe utilisé par les entreprises (28 Md€, dont la CET pour 21 Md€) et taxes portant sur le chiffre d'affaires (essentiellement la contribution sociale de solidarité des sociétés pour 5,2 Md€).

Concernant l'imposition du revenu des ménages, plusieurs impositions visant à compenser l'étranglement de l'assiette de l'impôt sur le revenu n'ont pas d'équivalent en Allemagne (CSG pour 84,5 Md€ et CROS pour 6 Md€), mais sont compensées dans ce pays par un impôt sur le revenu bien plus étendu. En revanche, la taxe d'habitation (13,3 Md€) et l'ISF (4 Md€) sont des particularités françaises, tout comme l'est en Allemagne le supplément de solidarité au bénéfice des régions de l'est (12 Md€ en 2009).

#### **Les finances publiques**

L'Allemagne se distingue également par une priorité plus forte donnée au respect de l'équilibre budgétaire (en 2010, le déficit devrait atteindre d'après la Commission européenne 3,7 % du PIB en Allemagne, et 7,7 % en France), en partie grâce à une évolution maîtrisée (de 45,1 % en 2000 à 43,8 % en 2008) de sa dépense publique, ramenée sous la moyenne de l'Union européenne à 27 (46,9 % en 2008), ce qui n'a pas été le cas de la France (de 51,6 % à 52,8 %). Cette discipline a permis à l'Allemagne, qui abordait les années 2000 pénalisée par la réunification, d'inverser la situation en matière d'endettement public (75,9 % en 2010 contre 83 % en France).

#### **La démographie**

Enfin, à un horizon plus long, la France et l'Allemagne sont dans des situations démographiques très différentes, ce qui peut constituer une menace sur la capacité de l'Allemagne à générer suffisamment de recettes pour financer des dépenses, notamment de santé, qui augmenteront avec le vieillissement de la population.

## **II. Comparaison par blocs de prélèvements**

### **Prélèvements sur les revenus des**



## **ménages**

Ils sont globalement comparables (23,3 % du PIS pour la France et 24,9 % pour l'Allemagne) mais structurés de manière différente: impôt sur le revenu et cotisations sociales en Allemagne, alors qu'en France s'y ajoutent des impositions de toutes natures dédiées au financement de la protection sociale, notamment la CSG et la CROS.

### **Impositions sur les revenus**

La part de l'impôt sur le revenu dans le PIB est plus de trois fois plus élevée en Allemagne (9,6 % du PIS) qu'en France (2,6 %). L'écart est encore de 2,4 % une fois pris en compte le poids élevé des CSG et CRDS en France (7,2 % du PIS). Sur la période récente les recettes de l'IR ont progressé en Allemagne alors qu'elles diminuaient sensiblement en France (de 3,43 % du PIS en 2000 à 2,59 % en 2008, soit - 0,8 point) en n'étant que partiellement compensées par une hausse des recettes de la CSG, ce qui pose la question de la refonte d'ensemble de ces prélèvements et du niveau global de progressivité qui devrait caractériser ces prélèvements.

L'impôt sur le revenu présente certes de nombreuses caractéristiques communes mais les dépenses fiscales utilisées par les plus hauts revenus sont moins nombreuses en Allemagne et plafonnées à un niveau plus faible. En outre, si au cours des vingt dernières années, les deux pays ont diminué leur taux marginal supérieur d'impôt sur le revenu, suivant en cela la tendance générale dans les pays de l'OCDE, la France a toutefois opéré une baisse plus importante 2 (- 17 pts contre - 8), de sorte que son taux (41 % à compter de 2011) est plus faible qu'en Allemagne (45 %, auquel s'ajoute la surtaxe de solidarité de 5,5 % de l'impôt dû soit un taux final de 47,475 %)<sup>3</sup>, dont l'IR apparaît plus progressif et plus redistributif.

En Allemagne, les contribuables mariés peuvent, contrairement à la situation française, opter pour l'imposition séparée. La prise en compte des enfants y est également sensiblement différente, le quotient conjugal n'étant pas généralisé en quotient familial. Les ménages ont le choix entre l'octroi d'allocations familiales (Kindergeld, plus intéressant pour la majorité des ménages) ou l'application d'un abattement fiscal (Kinderfreibetrag, qui concerne 17 % des ménages, les plus aisés) pour les enfants à charge. S'agissant des revenus salariaux, la déduction forfaitaire 4 est plus favorable en France (10 % des revenus salariaux) qu'en Allemagne (forfait de 920 € en 2010 en Allemagne). En outre, l'Allemagne applique une retenue à la source par l'employeur, qui a ainsi accès à toutes les données familiales et personnelles du salarié. Ce mécanisme ne dispense cependant pas une importante majorité de contribuables de réaliser une déclaration complémentaire par voie de rôle. Par ailleurs, en France, l'IR bénéficie d'une mensualisation désormais répandue. Dès lors, la principale différence entre les deux systèmes est la répercussion plus immédiate des changements de situation personnelle ou professionnelle en Allemagne.

### **Cotisations sociales**

En ce qui concerne les cotisations sociales, trois différences importantes apparaissent.

D'une part, les cotisations sociales sont significativement supérieures en France par rapport à l'Allemagne (respectivement 15 % et 12,6 % du PIS). Si l'on ajoute les recettes fiscales affectées de la CSG et de la CRDS, l'écart est environ de 5,5 points de PIB.

D'autre part, les cotisations sociales sont supportées en Allemagne pour moitié entre les employeurs et les employés (à

près de 20 % du salaire brut), contre deux tiers par les employeurs (214 Md€ en 2008) et un tiers par les employés (77 Md€) en France. Notons également que les allocations familiales sont financées par l'impôt en Allemagne (sous forme de recettes fiscales générales). Par ailleurs, les cotisations sociales y sont plafonnées plus fréquemment et à des niveaux plus bas qu'en France.

Enfin, les dispositifs d'exonération de charges sociales patronales, notamment pour les bas salaires, sont beaucoup plus importants en France (ils ont représenté 30,2 Md€ en 2009) mais privent le système de visibilité. Une "barémisation" des allègements, c'est-à-dire leur traduction explicite dans le barème des cotisations, pourrait être envisagée. De son côté, l'Allemagne limite les exonérations de charges salariales aux salaires inférieurs à 800 € pour un montant global estimé à 600 M€, sans rapport avec celui constaté en France.

Globalement cependant, et en dépit de structures de prélèvement différenciées, les prélèvements sociaux et fiscaux sur les revenus du travail sont équivalents entre la France et l'Allemagne et d'une progressivité comparable. Ainsi, les coins socio-fiscaux- au niveau du salaire moyen se situent respectivement à 49,2 % et 50,9 %, tous deux à un niveau élevé par rapport aux autres pays de l'OCDE, dont la moyenne est de 36,4 %.

### **Les prélèvements obligatoires sur le patrimoine**

Alors que l'Allemagne a fait le choix d'une imposition du patrimoine (0,85 % du PIS) nettement en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE (1,8 %) et reposant principalement sur la taxation des revenus et des plus-values, la France, qui taxe aussi bien la détention et la transmission que les revenus du patrimoine, est dans une

position inverse (3,4 % du PIB). Concernant la taxation périodique de la détention du patrimoine, le produit des taxes foncières, qui repose sur des bases vétustes, y est trois fois plus élevé qu'en Allemagne qui en outre ignore la taxe d'habitation, et l'ISF est devenu une singularité française au sein de l'Union européenne.

Concernant l'imposition des revenus du patrimoine, la pression fiscale est globalement équivalente. Cependant, en Allemagne, depuis 2009, le prélèvement forfaitaire libératoire (PFL), assorti d'une franchise en base (toutes catégories de revenus confondues, de 801 € pour une personne seule et le double pour un couple) a été généralisé à tous les revenus financiers (intérêts, dividendes, gains de change, plus-values de cessions) perçus par les personnes physique au taux uniforme de 25 % (auquel s'ajoute la contribution de solidarité de 5,5 % pour la réunification, soit un total de 26,375 %). En France, en revanche, la fiscalité des revenus de capitaux mobiliers reste une mosaïque assez complexe assortie de nombreux dispositifs spécifiques ou dérogatoires. En outre, ils y sont soumis à des contributions sociales en très forte augmentation dont le taux global s'élève désormais à 12,3 %.

Concernant enfin les opérations de cession et transmission du patrimoine, la fiscalité sur les plus-values est comparable, mais bien plus faible en Allemagne sur les droits de mutation à titre onéreux (seuls l'immobilier est concerné, à l'exclusion des cessions d'actions et fonds de commerce) et dans une moindre mesure à titre gratuit (malgré, en France, la loi TEPA du 21 août 2007 qui a allégé les droits de succession et de donation).

### **La fiscalité des sociétés**

Au cours des dix dernières années, l'Allemagne a soumis, de façon plus marquée que la France, l'évolution de son régime d'impôt sur les sociétés, considéré comme particulièrement pénalisant, à un objectif de compétitivité qui a abouti à une forte baisse des taux, en contrepartie d'un élargissement de l'assiette.

Le taux d'IS allemand passe ainsi de 45 % en 1998 à 15 % en 2009, soit désormais l'un des taux les plus faibles en Europe. Pour permettre les comparaisons, il est généralement convenu que ce taux doit être augmenté de ceux de l'impôt commercial destiné aux collectivités locales (qui oblige à établir deux comptes fiscaux différents, en raison de différences dans le calcul du bénéfice fiscal servant de base à chacun de ces impôts), et de la contribution de solidarité. Le taux global passe donc à environ 31 % contre 34,43 % en France (33,33 % sans la cotisation sociale de 3,3 % des grandes entreprises), soit des taux relativement proches, alors qu'il avait longtemps été significativement inférieur en France. Notons cependant que 57 % des entreprises françaises assujetties à l'IS bénéficient du taux réduit de 15 % sur une fraction de leur bénéfice, soit un allègement de 1,9 Md€ correspondant à environ 4 % des recettes totales de cet impôt.

Comparables au début des années 1990, les recettes d'IS sont désormais deux fois plus faibles en Allemagne qu'en France, en valeur absolue comme en part de PIB (1,06 % du PIB contre 2,63 %). La faiblesse de l'impôt sur les sociétés en Allemagne est souvent rattachée à la forte proportion des sociétés de personnes (82,8 % des entreprises, contre 57 % en France) soumises à l'impôt sur le revenu.

Le poids des autres impositions à la charge des entreprises (taxe sur les salaires, versement transport.. ..) est aussi un

élément de divergence. Au total, la différence de prélèvement s'élève à 2,45 points de PIB (contre 1,89 en 2001) au détriment des entreprises françaises. Cependant, la France et l'Allemagne ne sont pas aujourd'hui en matière d'imposition des sociétés dans une position de concurrence fiscale et les écarts de compétitivité-coût sont bien plus à rechercher au niveau des charges pesant en amont sur les coûts de production. Dès lors la Cour des comptes considère que les deux pays peuvent peser efficacement dans les discussions qui viennent d'être relancées par la Commission sur l'assiette commune consolidée d'imposition des sociétés, projet visant une régulation plus efficace de la concurrence fiscale.

### **La TVA**

Rapportées au PIB, les recettes de TVA ont progressé en Allemagne au cours des quinze dernières années alors qu'elles ont reculé en France et les deux pays sont désormais au même niveau à 7 % du PIB. S'agissant de la part de la TVA dans le total de leurs recettes fiscales, l'évolution est similaire. L'écart entre les deux pays est désormais significatif à 18 % en Allemagne contre 16,4 % en France même si ces pourcentages restent nettement inférieurs à la moyenne européenne (la France a ainsi la part la plus faible de l'UE).

La moindre efficacité du régime français résulte notamment d'une application des taux réduits (ils s'établissent à 5,5 % en France et à 7 % en Allemagne, soit un niveau significativement inférieur à la moyenne des taux réduits en Europe, 8,46 %) et dérogatoires (le principal d'entre eux est le taux super-réduit de 2,1 % qui n'est utilisé que par une faible minorité de pays européens. A l'inverse, aucun taux dérogatoire n'est utilisé en Allemagne) beaucoup plus large en France qu'en Allemagne sans que cela s'accompagne d'effets redistributifs plus favorables. En

effet, la France, qui a été à l'origine de deux modifications de la législation européenne visant à étendre le périmètre du taux réduit de TVA, en fait le support d'une politique de soutien sectoriel, notamment à l'emploi, de façon bien plus importante que l'Allemagne dont l'objectif de préservation des recettes de TVA apparaît prépondérant. Or, un alignement de la situation française sur celle qui prévaut en Allemagne s'agissant du taux réduit et du périmètre de ce dernier (notamment les travaux dans les logements et les services de restauration, qui ne correspondent pas à des objectifs sociaux) se traduirait par des recettes budgétaires supplémentaires de 15 Md€.

Concernant le taux normal, après l'augmentation de 3 points en Allemagne au 1<sup>er</sup> janvier 2007, affectée au deux tiers à la réduction des déficits publics et pour le solde à la baisse des cotisations sociales, les deux pays affichent aujourd'hui des taux normaux de TVA quasiment identiques: 19,6 % pour la France et 19 % pour l'Allemagne et significativement inférieurs à la moyenne communautaire, qui s'établissait au 1<sup>er</sup> janvier 2010 à 20,52 %.

#### **La fiscalité environnementale**

Alors que la France a échoué à créer une fiscalité spécifique pesant sur le carbone, l'Allemagne a progressivement augmenté l'ensemble des taxes pesant sur les émissions de gaz à effet de serre, qui ne sont cependant pas les seules nuisances environnementales. De ce fait, le niveau de taxation y est désormais plus élevé qu'en France dans de nombreux domaines: taxes sur les produits énergétiques, sur l'électricité, sur la possession de véhicules et sur le transport aérien. Néanmoins, l'Allemagne n'est pas allée jusqu'au bout de cette logique, les considérations industrielles l'emportant encore sur les préoccupations

environnementales, et globalement la fiscalité des deux pays se caractérise par sa faiblesse par rapport aux autres pays de l'UE.

**En conclusion**, malgré des systèmes de prélèvement globalement proches dès lors qu'on les restitue au sein de l'UE, de nombreuses divergences préoccupantes pour la France se font jour. L'Allemagne a donné ces dernières années la priorité, d'une part à l'amélioration de la compétitivité de son économie, à travers notamment l'allègement des cotisations sociales, l'alourdissement de la TVA et de la fiscalité environnementale, et d'autre part, à la maîtrise des déficits publics. Les objectifs assignés à chaque catégorie de prélèvement apparaissent bien hiérarchisés avec une logique privilégiant la neutralité économique de chaque impôt.

Durant la même période, les priorités de la politique fiscale française, dont le caractère instable et foisonnant est perçu comme un facteur majeur de complexité et d'insécurité, ont été moins nettes et plus variables dans le temps. En outre, l'avantage relatif en termes de compétitivité-prix dont nous avons bénéficié au début des années 2000 et qui compensait en partie la compétitivité "hors prix" plus forte de l'économie allemande, a aujourd'hui disparu. Ce qui pose la question de l'allègement relatif de la taxation portant sur le travail, en particulier pour les acteurs économiques exposés à la concurrence internationale, compte tenu du niveau plus élevé des cotisations patronales d'une part et des impôts et taxes grevant les coûts de production d'autre part (ces derniers n'ont pas d'équivalent en Allemagne et représentent environ 25 Md€ pour la seule partie assise sur les salaires).

Le fait de substituer progressivement un

financement universel à un financement professionnel pour des politiques publiques sans rapport direct avec l'entreprise (politique familiale, politique de transport, politique de logement par exemple) allègerait la taxation du facteur travail via l'entreprise.

La France devra aussi, à un terme proche, résolument orienter sa politique de prélèvements vers le rééquilibrage des finances publiques et l'amélioration de sa compétitivité. Au-delà de la nécessaire remise en cause des niches sociales et fiscales dont l'efficacité économique et sociale n'est pas avérée, et de la stricte maîtrise des dépenses publiques, les marges de manœuvre se situent principalement pour la Cour des comptes à deux niveaux: taxation de la consommation du fait notamment du niveau et du périmètre auquel est applicable le taux réduit de TVA d'une part, et fiscalité environnementale (taxation des produits énergétiques et des véhicules particuliers) d'autre part.

# FINANCES PUBLIQUES

## LA DEMATERIALISATION DES PROCEDURES DE MARCHES PUBLICS

**Brigitte Roman-Séquence, Directeur général adjoint des services, Délégué général à la commande publique, aux affaires juridiques, à l'Europe et à la qualité, Conseil général du Var**

**Revue Contrats et Marchés Publics n° 10 / Octobre 2011**

Le décret n°2011-1000 du 25 août 2011 apporte une meilleure lisibilité et confirme l'extension du champ d'application des dispositions relatives à la dématérialisation, en abaissant le seuil à 90 000 euros, quelle que soit la nature du marché. Le texte précise que, en procédure formalisée, les candidatures et les offres dématérialisées sont signées électroniquement (art. 44 et 48 modifiés), et les dispositions relatives aux modalités de transmission électronique des documents sont mises à jour (art. 41 et 56 modifiés). À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, pour les marchés de plus de 90 000 euros, les acheteurs ne peuvent refuser de recevoir des documents transmis par voie électronique. Enfin, pour tenir compte des délais d'équipement de Mayotte pour l'accès internet haut débit, ces dispositions ne seront applicables qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 (art. 178 modifié).

**1** - La dématérialisation des marchés publics est la possibilité de conclure des marchés par voie électronique, soit par l'utilisation de la messagerie électronique, soit par l'emploi d'une plateforme en ligne sur internet.

L'article 56 du Code des marchés publics vient ainsi d'être modifié comme suit:

*« 1 - Dans toutes les procédures de passation des marchés publics les documents écrits mentionnés par le présent code peuvent être remplacés par un échange électronique ou par la production de supports physiques électroniques, selon les dispositions prévues par le code. Le mode de transmission est indiqué dans l'avis d'appel public à la concurrence ou, en l'absence de cet avis, dans les documents de la consultation.*

*Les candidats appliquent le même mode de transmission à l'ensemble des documents qu'ils adressent au pouvoir adjudicateur.*

*2 - Le pouvoir adjudicateur peut imposer la transmission des candidatures et des offres par voie électronique. Pour les achats de fournitures de matériels informatiques et de services informatiques d'un montant supérieur à 90 000 euros HT, les candidatures et les offres sont transmises par voie électronique.*

*3- Pour un marché d'un montant*

*supérieur à 90 000 euros HT, le pouvoir adjudicateur ne peut refuser de recevoir les documents transmis par voie électronique ».*

**2** - D'une manière générale, la dématérialisation des marchés publics se traduit par l'utilisation de la voie électronique pour les échanges qui interviennent dans le processus d'achat public. Cette voie de plus en plus utilisée pour ces échanges, est devenue- en sus de l'hypothèse des marchés passés dans le cadre d'un système d'acquisition dynamique- obligatoire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010 :

- pour les marchés d'un montant supérieur à 90000 euros HT, le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice doit publier les avis d'appel public à la concurrence, ainsi que les documents de consultation sur son profil acheteur. Le profil acheteur est le nom donné à un ensemble de moyens informatiques comprenant le portail et l'application logicielle de gestion des procédures de passation dématérialisées des marchés publics d'un acheteur public. Ce site,

communément appelé « plate-forme », doit au moins permettre de répondre aux exigences fixées par le Code des marchés publics. Pour l'État, le profil acheteur est la Place de Marché Interministérielle (PMI) dont l'adresse URL est [www.marches-publics.gouv.fr](http://www.marches-publics.gouv.fr). Pour les collectivités locales, le site institutionnel comprend en général une rubrique intitulée « salle des marchés », « portail d'achat », « place de marché », Dans d'autres cas, la collectivité locale fait appel à un site indépendant;

-le pouvoir adjudicateur peut imposer aux candidats la transmission par voie électronique de leurs candidatures et de leurs offres;

-les candidats aux marchés de fournitures de matériels informatiques et de services informatiques d'un montant supérieur à 90 000 euros HT doivent transmettre leurs documents par voie électronique.

**3** - La confidentialité, la sécurité des transactions et l'accessibilité du réseau informatique de façon non discriminatoire sont assurées par l'acheteur. Les frais d'accès au réseau sont toujours à la charge de l'acheteur. L'entreprise transmet son enveloppe (contenant la candidature ou l'offre) en une seule fois. L'entreprise peut faire parvenir à l'acheteur, parallèlement à l'envoi électronique, une copie de sauvegarde dans les délais impartis de remise des plis (art. 56 V modifié). L'acheteur indique le mode de transmission qu'il retient dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans la lettre de consultation.

Dans ce cadre, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, pour les achats d'un montant supérieur à 90000 euros HT, l'acheteur ne pourra plus refuser de recevoir les candidatures et les offres qui lui sont transmises par voie électronique. La transmission de documents sur papier ne peut plus être imposée par le règlement de la consultation.

**4** - Cette disposition nouvelle a pour conséquence :

- d'ouvrir le champ des marchés à procédure adaptée à la transmission électronique des candidatures et des offres, selon l'initiative des entreprises;

- de conduire le pouvoir adjudicateur à faire coexister deux systèmes, le papier et l'électronique. Ainsi les plateformes électroniques de dématérialisation des marchés publics devraient être accessibles à des entreprises plus nombreuses et de plus faible taille, type TPE ou PME locales.

**5**- Si l'on ne peut qu'être favorable à ce dispositif qui permettra de développer la transmission électronique des candidatures et des offres dans des domaines non encore couverts, la question de culture et de crainte vis-à-vis d'internet reste entière. La maîtrise de l'informatique qui passe sans doute par l'information et la formation des petites entreprises conduira probablement à la généralisation de cette réforme.

Par ailleurs, il convient de souligner que cette modification qui concerne les marchés à procédure adaptée interroge l'organisation interne de la fonction achat dans les collectivités locales. En effet, les marchés à procédure adaptée font souvent l'objet d'une gestion non centralisée dont la procédure relève de services divers de nature essentiellement opérationnelle. Ainsi, l'utilisation des plateformes électroniques devra être déployée sur plusieurs sites nécessitant une adaptation des outils et la mise en place de formations internes sur un large réseau d'acheteurs.

**6** - Une autre option pourrait consister pour l'acheteur public à imposer dans le cadre des procédures adaptées, une réponse électronique mais il ne peut le faire que si le secteur d'activités choisi est un secteur dans lequel il n'y a pas

d'obstacles connus à l'équipement des entreprises concernées par l'objet du marché. À défaut, cette obligation risque de restreindre trop fortement la concurrence et d'empêcher ainsi l'expression d'offres économiquement avantageuses pour le pouvoir adjudicateur. En effet, lorsqu'une transmission par voie électronique est obligatoire, un dossier de candidature ou d'offre transmis sous forme papier est irrégulier. Il doit être rejeté. C'est pourquoi dans la réglementation actuelle, seul le domaine de l'achat de matériels et services informatiques d'un montant supérieur à 90 000 euros fait l'objet de cette possibilité d'imposition réglementaire.

**7-** Le décret du 25 août 2011 a également modifié les articles 44 et 48 du Code des marchés publics respectivement comme suit:

*«- la candidature pour un marché ou un accord-cadre passé selon une procédure formalisée, lorsqu'elle est transmise par voie électronique, est signée électroniquement dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé de l'Économie. - l'acte d'engagement pour un marché ou un accord-cadre passé selon une procédure formalisée, lorsque l'offre est transmise par voie électronique, est signé électroniquement dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé de l'Économie».*

**8** - Ainsi, la candidature et l'acte d'engagement pour un marché public ou un accord-cadre pour une procédure formalisée, lorsqu'il y a transmission par voie dématérialisée, sont signés électroniquement.

**9** - Le Code civil pose l'équivalence de la signature électronique et de la signature manuscrite. La signature électronique garantit trois fonctions, l'identité de l'émetteur du message, le caractère intangible de ce qui a été signé, l'intégrité du document signé. Pour signer électroniquement il faut utiliser un

certificat délivré par une autorité de certification et un logiciel de signature. Les plateformes de marchés publics proposent gratuitement à l'entreprise un logiciel de signature.

**10-** Si les dispositions qui viennent d'être présentées favorisent le développement des candidatures et des offres électroniques, il est à souligner que l'intérêt majeur doit consister en la possibilité de dématérialiser l'intégralité de la chaîne jusqu'au contrôle de légalité et au contrôle du comptable public. En effet, pour les collectivités territoriales, les actes -dont les marchés publics- peuvent être transmis, sur la base du volontariat, par voie électronique au représentant de l'État. Depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2009 l'application ACTES (dispositif de télétransmission du ministère de l'Intérieur) couvre la totalité du territoire national. Pratiquement, les collectivités volontaires signent, avec le représentant de l'État une convention récapitulant la date de démarrage du processus, la nature et les caractéristiques des actes transmis par voie électronique et les modalités pratiques retenues par chaque partie pour faire fonctionner le dispositif. À ce jour le processus enclenché en 2009 se généralise.

Ce nouvel environnement électronique de la commande publique devrait permettre un gain de temps dans les processus de passation et d'exécution des marchés publics par la simplification de tâches chronophages souvent ennuyeuses, sans affecter la sécurité juridique de l'ensemble. Enfin, le dispositif de dématérialisation s'inscrit dans une approche durable puisqu'il aboutit à l'archivage électronique des dossiers de marchés.

**11** - Deux arrêtés d'application du Code des marchés publics traitant de la dématérialisation au sens large sont en



cours d'élaboration et devraient être publiés avant la fin de l'année 2011 :

- un arrêté fixant les modalités de dématérialisation du certificat de cessibilité de créances (Art. 706) ;

- Un arrêté relatif à la signature électronique.

**12-** À noter que les acteurs de la commande publique peuvent trouver toutes les informations utiles dans le vademecum juridique de la dématérialisation des marchés publics téléchargeable sur le site internet du ministère de l'Économie, rubrique « commande publique ».

## LE CONTROLE FISCAL PEUT-IL PERMETTRE UNE EVALUATION SERIEUSE DE LA FRAUDE?

**Jean-Pierre Coussin, Conseiller maître à la Cour des comptes  
Gestion et Finances Publiques / Décembre 2011**

Le coût de la fraude fiscale est sans aucun doute important mais son évaluation est très difficile si ce n'est impossible.

### **Une définition délicate de la fraude qui rend difficile l'évaluation de son coût ...**

La fraude est déjà difficile à définir dans ses caractéristiques principales. Elle nécessite de constater l'existence de l'élément intentionnel : le contribuable ou le redevable doit vouloir délibérément échapper à l'impôt en utilisant des méthodes plus ou moins sophistiquées. Ces méthodes vont du non respect de toute obligation déclarative à la mise en place de véritables organisations de circuits de fraude.

La fraude fiscale n'est donc pas caractérisée en cas d'omissions déclaratives « involontaires ». Elle ne l'est pas plus en cas d'optimisation fiscale. Pourtant ces omissions et ces irrégularités conduisent à des pertes de recettes budgétaires et souvent pour des montants substantiels comme le montre les résultats financiers du contrôle fiscal qui font état de redressements pour lesquels il y a reconnaissance de la bonne foi du contribuable.

Cette contradiction entre le montant élevé des rappels financiers et l'application des seules pénalités de retard apparaît d'évidence lorsque l'on observe les résultats des contrôles des grandes

entreprises: les résultats financiers sont de très loin les plus élevés mais les rappels d'impôt sont assortis principalement des seules pénalités de retard. Les poursuites pénales pour fraude fiscale de ces grandes entreprises étant réellement exceptionnelles.

Il faut remarquer que le critère de l'intention délibérée comme élément caractéristique de la fraude est très difficile à définir: comment apprécier l'intention du contribuable en cas d'omission déclarative d'une partie des revenus? Question délicate dont la seule réponse résulte, en définitif, de la motivation des pénalités retenue par les services de contrôle au risque que ce soit la pénalité qui définit la fraude au lieu de la sanctionner ».

- **Optimisation et fraude: une frontière difficile**

Il peut être hasardeux d'établir une ligne de partage entre la fraude qui implique un « comportement délictuel délibéré » et l'optimisation fiscale qui consiste à tirer le meilleur parti des possibilités offertes par la loi même en tirant éventuellement profit de ses failles ou de ses imprécisions. Cette distinction habituelle, revient à distinguer entre « le comportement délictueux délibéré » et la « recherche délibérée d'une diminution des impositions dues ».

En effet, et c'est notamment le cas lorsque certaines « stratégies fiscales » sont mises

en œuvre, l'optimisation correspond bien à la volonté du contribuable, par application de moyens juridiques légaux, de payer des impôts pour des montants moins élevés que ceux qui auraient été dus en l'absence de « stratégies d'optimisation ». L'intention délibérée existe bien mais les moyens utilisés sont légaux.

De nombreux exemples montrent que « l'optimisation fiscale » constitue bien une réelle dépense budgétaire. Elle a une conséquence importante: la fiscalité réelle de certaines opérations est très éloignée de la fiscalité apparente qui résulte de la simple lecture du CGI.

L'évaluation du coût budgétaire de « l'optimisation » n'est pas connue ni même suivie. Ce coût est pourtant significatif et concerne tous les domaines de la fiscalité. Certes les « excès » peuvent, en principe, être poursuivis sur le fondement de l'abus de droit fiscal. Mais les interventions des services sont tardifs, peu nombreux et s'inscrivent dans une procédure particulièrement lourde. L'efficacité de cette procédure face à l'importance des enjeux peut être réellement posée.

Pour limiter le coût budgétaire d'une application trop optimale de la fiscalité on doit plus attendre de la clarté et de la précision de la loi que de la sanction des seuls excès par les services de contrôle fiscal: dans l'abus de droit ce qui coûte c'est le droit plus que l'abus.

Ne sachant pas clairement définir la fraude fiscale il devient difficile de l'évaluer et en particulier à partir des seuls résultats du contrôle fiscal.

L'utilisation des résultats souffre des insuffisances et des défauts inhérents au contrôle fiscal lui-même.

- **Les résultats du contrôle fiscal concernent en priorité des contribuables connus des services**

La programmation du contrôle fiscal concerne les contribuables et les activités connus de l'administration c'est-à-dire des contribuables qui a un certain moment ont rempli certaines de leurs obligations déclaratives même de manière très imparfaite et quelquefois avec une volonté de dissimulation. Il n'empêche que cet « échantillon » des entreprises et personnes contrôlées ne correspond pas nécessairement à la réalité de la fraude liée aux situations totalement dissimulées donc inconnues.

En effet, les services de la DGFIP éprouvent, et ce n'est pas une critique, de réelles difficultés à appréhender les activités économiques « souterraines » qui échappent à toutes impositions : le totalement dissimulé est plus difficile à connaître et à sanctionner que le partiellement dissimulé.

- **Les résultats du contrôle fiscal comprennent relativement peu de cas de fraude élaborée**

Le contrôle fiscal peine à déceler les fraudes qui reposent sur la mise en place par les « professionnels de la fraude fiscale » de mécanismes particulièrement élaborés de dissimulation. Évidemment la lutte contre la vraie et grande fraude est très difficile et souvent les administrations sont démunies de moyens efficaces pour découvrir les circuits et apporter les preuves nécessaires exigées par les juges. Chacun connaît le nouveau contexte de cette grande fraude: internationalisation des économies, accroissement des mouvements transfrontaliers de biens et de services, développement des flux financiers, existence de paradis fiscaux.

Les conséquences de ces types de grandes fraudes ne sont que peu prises en compte dans les résultats du contrôle fiscal et quand elles le sont les évaluations qui pourraient en être tirées seraient trop aléatoires.

- **Les résultats du contrôle fiscal ne reflètent pas toujours la vraie fraude**

Les redressements effectués lors d'un contrôle fiscal ne touchent pas toujours le véritable auteur du délit fiscal mais peuvent ne toucher que les comparses qualifiés « de fraudeur » alors qu'ils ne sont qu'un maillon de la chaîne. Situation qui retire toute pertinence aux résultats de ces contrôles pour les extrapoler.

Aussi l'évaluation de la fraude à l'issue de l'application d'une procédure de taxation d'office est basée sur les recettes non déclarées par un contribuable très souvent défaillant évaluées à partir des encaissements bancaires. Il est difficile de faire autrement. Mais rien n'indique que ces encaissements correspondent à des opérations réelles et qu'ils ne recouvrent pas des charges fictives déduites par d'autres entreprises. La recherche et la justification des procédés de fraude impliquent l'analyse de l'ensemble des mouvements bancaires tant des débits que des crédits. Seul ce contrôle global et exhaustif est susceptible de mettre à jour avec certitude le mécanisme de fraude et d'identifier l'auteur principal et le bénéficiaire réel de la fraude. Ce contrôle global permet de connaître la place et le rôle réels du contribuable faisant l'objet des redressements dans la chaîne de fraudeuse.

À défaut de réunir ces informations il n'est pas possible d'évaluer sérieusement le montant de la fraude: les extrapolations éventuelles des résultats ne

Repères N°32 / FINANCES PUBLIQUES

s'appliqueraient pas à la réalité. Malheureusement le contrôle fiscal cible généralement la situation d'un contribuable et ne se préoccupe que rarement de savoir si cette fraude ne profite pas à d'autres personnes, qui d'ailleurs pourraient se révéler, dans beaucoup de cas, plus solvables que les « comparses ».

- **Les résultats du contrôle fiscal liés aux procédures d'office ne peuvent servir à une évaluation fiable de la fraude**

En l'absence de débat contradictoire, du fait de l'attitude d'opposition à contrôle fiscal du contribuable, les évaluations d'office effectuées par les services ne sont nécessairement qu'approximatives. Personne ne sait si cette approximation se situe au dessus ou au dessous de la réalité. Comment pourrait-on extrapoler de tels résultats reconstitués, qui comportent beaucoup d'incertitudes, pour évaluer convenablement la fraude fiscale dans notre pays. Or la qualification de « fraude fiscale » est principalement appliquée aux contrôles qui se concluent par des procédures d'office.

- **Les résultats du contrôle fiscal ne correspondent pas toujours à l'évaluation de la totalité de la fraude réalisée par le contribuable**

L'évaluation de la fraude, par extrapolation, à partir des seuls résultats du contrôle fiscal reposerait sur un postulat totalement erroné selon lequel les opérations de contrôle mettent à jour de manière exhaustive la totalité de la fraude commise par l'entreprise ou le contribuable vérifié. À l'évidence cela n'est pas le cas. Un contrôle même très bien mené ne donne pas l'assurance que les

DRNC /DEJRG / SD

rectifications opérées correspondent à la totalité des assiettes fiscales dissimulées par le contribuable. Au contraire généralement les redressements effectués ne constatent que partiellement le montant de la fraude. Cette réalité interdit de considérer les résultats financiers suite à vérification comme suffisants et fiables pour permettre une évaluation globale de la fraude fiscale.

- **Les résultats du contrôle fiscal n'anticipent pas les suites contentieuses des opérations**

Les résultats bruts du contrôle fiscal ne prennent pas en compte les diverses suites des contrôles comme les dégrèvements, les décisions contentieuses et les impayés. Or ces dégrèvements montrent, sauf en cas de constatation d'erreur de procédure, que la fraude présumée n'était pas réelle.

De ces quelques constats il apparaît assez clairement que l'évaluation globale de la fraude ne peut être tirée des seuls résultats du contrôle fiscal. Ces résultats donnent une indication mais c'est une simple indication et de portée limitée. Il est presque par principe impossible d'évaluer ce qui est « dissimulé » et « inconnu ». Il n'empêche que certains se risquent à de telles évaluations. C'est d'ailleurs ce qu'avait fait le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport concernant la fraude aux prélèvements obligatoires. Le CPO avait évalué la fraude dans une fourchette comprise entre 29 et 40 milliards d'euros mais en assortissant cette évaluation de beaucoup de réserves.

Il ne faut pas se méprendre sur la possibilité de connaître l'importance de la fraude et de la sanctionner totalement. Il faut éviter un raisonnement simpliste qui consisterait à croire que par un effort de

contrôle il serait possible de déceler la totalité de la fraude fiscale, de la sanctionner efficacement et de recouvrer les impôts éludés. Un tel contrôle n'existe malheureusement pas et n'est pas envisageable.

Il faut se résoudre à améliorer autant que faire se peut la situation présente.

# FINANCES PUBLIQUES

## L'INSTRUMENT PRIVILEGIE DE LA LUTTE CONTRE L'EVASION ET LA FRAUDE FISCALE:

### LA COOPERATION ADMINISTRATIVE INTERNATIONALE EN MATIERE FISCALE

**Ramazan Klic, Maître de conférences à l'Université Adnan Menderes (Turquie)  
Gestion et Finances Publiques / Décembre 2011**

Le caractère dominant de la coopération fiscale administrative est qu'elle doit résulter d'un accord entre les États, en dehors duquel chacun est compétent pour la mise en œuvre de la loi fiscale. Les pays qui souhaitent appliquer ce moyen peuvent recourir à certains instruments juridiques. Dans le cas d'une convention fiscale bilatérale, l'échange de renseignements et l'assistance au recouvrement résultent des dispositions spécifiques, inspirées des articles 26 et 27 du Modèle de Convention Fiscale de l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economique). Tandis que les dispositifs communautaires et « La Convention Multilatérale d'Assistance Administrative en Matière Fiscale » élaborée conjointement par le Conseil de l'Europe et l'OCDE (dénommée la Convention Multilatérale) instituent des règles au niveau multilatéral. Il convient de citer également deux modèles d'accords spécifiques prévoyant toujours cette coopération préparée par l'OCDE. Le premier est réservé à l'échange efficace de renseignements en matière fiscale pour remédier aux pratiques fiscales dommageables qui faussent la concurrence sur le marché mondial des services financiers. Le deuxième accord distinct élaboré par l'OCDE en 1981, est « l'assistance administrative mutuelle en matière de recouvrement des impôts ».

Il faut donc préciser les règles à l'échelle du monde, auxquelles les administrations fiscales des pays pourraient adhérer et se

référer. Il est, par ailleurs, impossible d'appliquer une politique économique saine sans avoir au préalable défini des règles fiscales adéquates et mis en place les moyens de les faire respecter. Comme le Droit international ne crée aucun devoir général de collaboration internationale pour les États dans le domaine fiscal, en l'absence d'un accord formel, la règle du chacun pour soi risquerait de devenir un principe que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de son territoire.

La coopération fiscale administrative contient en fait deux aspects distincts mais liés. La réussite de l'action administrative dans ces domaines suppose, d'abord, la possibilité de recueillir des informations complètes sur la situation du contribuable ainsi que la matière imposable via la procédure d'échange de renseignements. Il convient, ensuite, de faciliter le recouvrement des impositions grâce à la coopération pour le recouvrement.

### La coopération pour l'assiette de l'impôt

L'internationalisation des échanges commerciaux complique l'imposition des contribuables par les administrations locales des pays. Un État, qui cherche à savoir si l'un de ses contribuables est redevable ou pas envers son administration fiscale, doit être en possession de toutes les informations utiles pour déterminer le montant exact

de l'impôt. Les renseignements recueillis permettent, de savoir si l'opération entre dans le champ d'application d'un impôt, de résoudre les problèmes de territorialité, de déterminer le montant de la base imposable et aussi le taux de l'imposition selon le cas.

Toute procédure de coopération présente également des avantages pour les contribuables dans la mesure où sont appliquées d'une manière satisfaisante les conventions fiscales en évitant ainsi la double imposition internationale des revenus et du capital. De plus, un fonctionnement efficace des dispositions concernant les échanges de renseignements permet de limiter les possibilités d'évasion et de fraudes fiscales commises par les contribuables qui réalisent des opérations internationales; ces derniers peuvent donc être contrôlés comme tout contribuable qui opère uniquement sur le marché intérieur. De ce point de vue, il assure le principe de l'égalité fiscale entre les contribuables.

En règle générale, les traités signés selon le modèle de l'OCDE, prévoyaient la limitation de l'échange de renseignements aux impôts sur le revenu et sur la fortune visés par la convention. Avec la version 2000 du modèle de l'OCDE, le Comité fiscal a prévu un échange de renseignements pour tous les impôts. L'échange de renseignements concerne évidemment les résidents des deux États contractants, mais il concerne également, aussi bien des résidents d'États tiers quelle que soit la nationalité de ces personnes ceci avait déjà été prévu d'ailleurs à partir du modèle 1977. La Convention Multilatérale de l'OCDE et du Conseil de l'Europe couvre dès le début une large gamme d'impôts tels que l'impôt sur le revenu ou sur les bénéfices, l'impôt sur les gains en capital et l'impôt sur l'actif net perçu au niveau de l'administration centrale de l'État et sur lesquels les États

signataires n'ont pas le droit d'émettre des réserves? Elle s'applique à toutes les personnes, qu'elles soient résidentes ou ressortissantes d'une Partie à la Convention ou de tout autre État.

En pratique, les contacts directs dans le cadre d'échange de renseignements entre les fonctionnaires des impôts des différents États sont interdits. Les demandes ainsi que les réponses à l'échange de renseignements se font à l'initiative exclusive de l'administration centrale. La centralisation de la procédure est importante car elle garantit la coopération et la cohérence nécessaires. L'administration fiscale centrale donne des instructions à ses services locaux en vue de rassembler les renseignements demandés et elle est responsable des échanges de renseignements prévus par les conventions fiscales. Elle assure le bon déroulement de la procédure. Les agents locaux doivent transmettre à l'administration centrale toutes les demandes ainsi que toutes les réponses de renseignements destinés aux autorités étrangères. Il arrive parfois que certaines responsabilités des autorités compétentes soient déléguées au niveau local. Ceci ne signifie pas, toutefois, que l'autorité compétente n'est plus impliquée.

## Les modalités de l'échange de renseignements

Même si les dispositions conventionnelles tracent le cadre de la procédure, la mise en œuvre de l'échange de renseignements relève des législations nationales. C'est pourquoi elle peut différer d'un pays à l'autre. Parfois, les pays imposent leurs propres conditions concernant la mise en œuvre d'une demande de renseignement. Par exemple, l'administration fiscale belge ne préconise le recours à la procédure de l'échange de renseignements que si les intérêts en cause le justifient. Pourtant, les droits nationaux prennent en

référence les principes du droit fiscal international selon leur formulation dans les conventions fiscales et leurs commentaires. Les points contestés par les États sont exprimés sous la forme de réserves qui trouvent leur base juridique dans les conventions fiscales signées par les intéressés. Ainsi l'adoption d'une convention fiscale permet de définir comment une autorité fiscale devrait être exercée au niveau international et comment établir les bases permettant d'accéder aux renseignements obtenus par les autres États.

Les formes d'échanges peuvent se réaliser selon des procédures classiques appliquées par les États depuis des années mais aussi selon des formes plus avancées qui portent sur le contrôle fiscal d'un dossier particulier.

Dans le cadre des procédures classiques, les pays se communiquent des informations soit sur le fondement d'une demande spécifique, soit par échange d'office (automatique), soit par échange spontané. L'État requérant peut demander à ses partenaires conventionnels de lui communiquer les renseignements d'ordre fiscal qui sont nécessaires à la bonne exécution de sa législation nationale ainsi qu'à l'application de la convention fiscale. En général, la demande de renseignement concerne un contrôle, une enquête ou des investigations sur l'impôt dû par un contribuable au titre d'un exercice précis. Les demandes de renseignements sont normalement formulées par écrit. Mais en cas d'urgence, les pays peuvent accepter aussi des demandes orales, lorsqu'elles sont confirmées ensuite par écrit. Grâce au formulaire électronique, l'OCDE a mis au point une procédure de transmission de renseignements confidentiels utilisant des documents chiffrés en pièce jointe à des courriels. Cet échange par voie électronique est une méthode rapide,

confidentielle et rassurant des pays membres qui sont plus soucieux de la confidentialité des renseignements échangés. L'échange d'informations d'office suppose la transmission périodique sans une demande préalable de l'autre État de tous les éléments sur les revenus tels que, par exemple, intérêts, redevance, honoraires, commissions etc. qui bénéficient à des résidents de l'autre État. Les pays préfèrent un accord spécifique afin de préciser les renseignements échangés de manière automatique. L'OCDE a mis au point un format de transmission de « nouvelle génération » pour l'échange automatique de renseignements. Ce nouveau format est appelé Format de transmission normalisé (FTN) et repose sur le langage XML (eXtensible Markup Language) qui est un langage technique pour la description de documents contenant de l'information structurée. L'OCDE a élaboré également un Modèle de mémorandum d'accord sur l'échange automatique de renseignements" qui peut être fondé sur la Convention multilatérale ou bien sur l'article d'échange de renseignements de la Convention fiscale bilatérale. L'échange spontané de renseignements, correspond à une transmission des renseignements de manière spontanée lorsque les fonctionnaires des impôts les obtiennent et qu'ils jugent intéressants pour leurs collègues étrangers. L'échange spontané intervient souvent lorsque l'administration a de bonnes raisons de présumer l'existence d'une fraude ou d'une évasion fiscale au détriment de l'autre État. Ce type d'échange de renseignements n'a pas besoin d'un accord spécifique parce qu'il est une affaire de circonstance. L'existence d'une convention fiscale générale comportant un article d'assistance suffira pour envoyer les renseignements spontanément. Les renseignements qui « révèlent l'existence de revenus imposables dans l'autre État ou bien ceux qui révèlent ou laissent



supposer qu'une fraude a été commise dans l'autre État seront échangés ainsi de manière spontanée entre les deux (ou plusieurs) administrations fiscales.

Les procédures d'échanges de renseignements plus avancées sont énumérées par la Convention Multilatérale telles que les contrôles fiscaux simultanés, et les contrôles fiscaux à l'étranger. Dans le cadre des contrôles fiscaux simultanés, les administrations opèrent en même temps et échangent les résultats de leurs investigations. Chacune des administrations conduit les opérations par ses agents selon la législation et les pratiques internes. Elles communiquent en même temps entre elles, les informations obtenues pendant et/ou après la vérification. Grâce à ces échanges de renseignements rapides et efficaces, le fisc peut cerner au mieux la situation économique d'un contribuable. Les contrôles fiscaux simultanés sont donc une autre forme d'assistance mutuelle, qui vise principalement les grandes questions qui se posent en matière d'échanges internationaux, que ce soit la fiscalité intra-groupes et notamment le prix de transferts ou toute interposition des paradis fiscaux. Elles peuvent aussi porter sur des sociétés indépendantes, mais unies par une étroite communauté d'intérêts susceptible de générer une fraude au détriment des États dans lesquels elles sont installées. Quant aux contrôles fiscaux à l'étranger, ils permettent à l'État qui a besoin de renseignement, d'utiliser ses propres agents fiscaux dans le territoire de l'autre État. Toutes les conditions de la présentation à l'État requis, sont précisées dans les accords spécifiques ainsi que dans les législations nationales. Lorsque le pays qui accueille les agents des impôts étrangers, autorise seulement l'observation de certaines étapes du contrôle, ou prend contact uniquement avec les agents du pays requis, on parle de

contrôle fiscal à l'étranger passif. Dans la forme passive, les fonctionnaires « visiteurs » sont sous le strict contrôle de leurs collègues « domiciliés », et ils ne sont pas autorisés à s'entretenir librement avec les contribuables ou d'autres personnes intéressées. Ils ne peuvent participer activement à un contrôle sur le territoire étranger. Au contraire, si l'État requis permet aux fonctionnaires des impôts étrangers de mener des entretiens et d'examiner des documents concernant les contribuables en question, on parle de la forme active du contrôle fiscal à l'étranger. De tels contrôles fiscaux sont utiles lorsque la loi permet au contribuable de conserver des documents comptables dans un pays étranger et qu'il accepte que le fonctionnaire se rende dans le pays étranger plutôt que de lui fournir les livres et enregistrements comptables dans son pays de résidence.

### Les limites de l'échange de renseignements

A la suite d'une demande de renseignement, l'État requis doit répondre à cette demande dans les limites prévues par la Convention et par son droit interne. En effet, la procédure d'échange de renseignements comporte un caractère obligatoire. L'obligation d'échanger des renseignements ne concerne pas les seuls renseignements contenus déjà dans les dossiers détenus par l'administration fiscale. En cas de besoin, il doit mener des enquêtes spéciales ou des vérifications au profit de l'État requérant. Cette obligation a été soulignée par le Comité des affaires fiscales de l'OCDE dans les commentaires de l'article 26, tandis que la Convention Multilatérale l'a réservé son article. Malgré le caractère obligatoire de la procédure d'échange de renseignements, il existe certaines clauses et des principes nationaux ou conventionnels qui comportent des limites bien évidemment tant au niveau de l'obtention des

renseignements pour l'État requis que l'utilisation des renseignements obtenus pour l'État requérant. On peut y ajouter les droits accordés aux contribuables par la législation interne de certaines juridictions qui ont également des effets limitatifs de la procédure.

Les États sont ainsi confrontés à certaines limites" pour l'obtention de renseignements à échanger. Tout d'abord, le pays contractant ne peut pas prendre des mesures dérogatoires à ses propres lois et pratiques administratives afin de satisfaire la demande de renseignement. Ensuite, il n'y a pas d'obligation de communiquer des informations qui pourraient révéler un secret commercial ou professionnel ainsi que les renseignements dont la communication serait contraire à l'ordre public. Enfin, l'absence de la réciprocité pourrait s'opposer à l'obligation d'échanger des renseignements. Par contre les renseignements obtenus ne peuvent être utilisés qu'aux fins prévues dans la clause d'échange de renseignements qui est « l'application de la législation fiscale des États et des dispositions de la Convention . Dans ce cadre, les informations obtenues peuvent servir afin d'établir (ou recouvrer) les impôts en question du contribuable concerné. L'État requérant peut utiliser les renseignements obtenus également afin de poursuivre des délits fiscaux auxquels ont donné lieu les impôts visés par la convention. Mais les renseignements d'ordre fiscal ne peuvent pas être utilisés pour poursuivre des délits non fiscaux. Les renseignements reçus par l'État requérant ne peuvent être communiqués qu'aux personnes et autorités chargées de l'assiette, du recouvrement et de la perception des impôts y compris les tribunaux et organes administratifs. Dès lors, les États qui ont reçu des informations à l'étranger à la suite de la procédure d'échange de renseignements ne peuvent pas les utiliser comme ils le

veulent. Ils doivent appliquer les règles de la confidentialité vis-à-vis de ces renseignements et ils doivent les garder pour leurs propres utilisations, prohibant toute communication à un État tiers.

Les conventions internationales n'ont pas prévu de dispositions spécifiques traitant des droits du contribuable. C'est pourquoi, les pays qui appliquent la procédure d'échange de renseignements couramment, accordent dans leur droit interne des garanties spécifiques afin de préserver les droits du contribuable, de défendre ses intérêts, à temps et de manière utile. Ces garanties découlent de la notion de légalité qui domine les rapports entre l'État et les citoyens dans les nations modernes", Pour cela, le contribuable doit être informé de la procédure d'échange de renseignements dont il est l'objet dans le cadre du droit à l'information. Et puis, s'il estime que ses intérêts pourraient être indûment lésés, il faut lui accorder la possibilité de faire contrôler cette procédure juridiquement ou le droit de remettre en cause les mesures de collecte de renseignements, dans le cadre du principe de contradiction. Finalement, il faut prévoir un délai de prescription afin que le contribuable concerné ne se sente pas toujours sous la menace de la procédure ouverte antérieurement.

## L'effectivité de l'échange d'informations

Même si l'article 26 prévoyant l'échange de renseignements est apparu dans les conventions fiscales dès le début des travaux internationaux, sa mise en œuvre s'est développée progressivement pendant les années 1980 dans un contexte de libéralisation des mouvements de capitaux. A l'origine, les administrations fiscales avaient une expérience insuffisante, tandis qu'aujourd'hui l'échange de renseignements constitue un

instrument efficace de coopération internationale. On constate une augmentation régulière des échanges d'informations entre États conventionnés, corollaire obligatoire de la liberté de circulation et de la croissance des activités économiques de caractère international". Les États accordent une priorité élevée à la procédure d'échange de renseignements, puisqu'elle peut aboutir à des redressements fiscaux importants. En 2008, le nombre de conventions fiscales internationales conclues selon les modèles de l'OCDE permettant l'échange de renseignements a atteint le chiffre de 1880, il était de 1814 en 2007 ; 58 conventions d'échange de renseignements fiscaux sont en vigueur également en 2008 ; des négociations entre les États se poursuivent contribuant à augmenter ces chiffres. L'efficacité de la procédure d'assistance est très difficilement appréciable en raison de la discrétion des administrations concernées et de l'absence de statistiques. Il semble quand même que cette efficacité varie selon les pays, On constate que la coopération administrative en matière fiscale est plus satisfaisante entre les pays qui partagent des racines communes telles que les analogies culturelles, économiques, sociales et linguistiques, jointes aux similitudes des structures administratives.

L'administration fiscale française insiste auprès de ses agents sur l'intérêt de faire usage des dispositions d'échange de renseignements, notamment, lors des travaux de contrôle pour lesquels, la connaissance d'information est probablement disponible auprès d'une administration étrangère ce qui conforterait leur position. Les services centraux compétents sont d'ailleurs en liaison avec les principales administrations étrangères concernées pour accélérer autant que possible la réponse aux demandes de renseignements. Tous les types d'échange de renseignements sont

ainsi appliqués par la France" y compris au travers des méthodes plus avancées.

En Turquie, la sous-direction de la « Prévention de double imposition internationale » de la Direction des Relations Internationales et de l'Union européenne, assure la mise en œuvre de l'échange de renseignements dans le cadre des conventions fiscales conclues au niveau bilatéral. L'échange de renseignements est pratiqué couramment par l'administration fiscale turque surtout avec ses collègues européens. L'échange de renseignements se réalise en général sous la forme d'une demande spécifique. Quant aux échanges de renseignements d'office ou spontané, certains partenaires de la Turquie tels que les Etats-Unis, l'Allemagne, le Danemark et les Pays -Bas, envoient des renseignements unilatéralement sur les revenus qui proviennent des salaires, des intérêts, des dividendes et des commissions concernant les résidents ou les citoyens de la Turquie.

## La coopération pour le recouvrement de l'impôt

Si la coopération administrative est un moyen pour assurer la justice fiscale comme le soulignait M. Piatier, l'amélioration de l'échange de renseignements ne suffit pas. Il faut également que l'impôt correspondant soit effectivement recouvré. Autrement dit, les clauses d'échange d'informations ont une portée pratique limitée lorsque les administrations ne disposent pas du pouvoir de recouvrer l'impôt dans un autre État contractant.

La coopération en matière de recouvrement est donc le deuxième volet de la coopération administrative en matière fiscale. Elle en constitue également un élément fondamental puisqu'elle permet à une administration fiscale d'assurer le recouvrement effectif

des impositions établies dans un État à l'encontre d'un résident d'un autre État. Elle représente tout aussi bien un moyen efficace de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale internationale qui, indépendamment de la dissimulation de revenus imposables, consistent pour un contribuable à organiser son insolvabilité dans l'Etat qui a établi les impositions.

Il est constaté que l'assistance au recouvrement est convenue par les États, soit dans le cadre de conventions spéciales visant exclusivement une assistance internationale en matière fiscale, soit dans le cadre de clauses particulières venant s'intégrer dans une convention générale tendant à éviter les doubles impositions. Dès la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, l'attention avait été portée sur l'opportunité d'introduire une assistance interétatique en matière fiscale. La convention franco-belge du 16 mai 1931 a apporté « une contribution énorme I » au renouvellement du droit fiscal international, en prévoyant la possibilité du recouvrement forcé d'impôts d'un État dans l'autre État.

### **L'exécution de la créance fiscale par un État étranger**

L'assistance pour l'échange de renseignements vise à faciliter et garantir l'application de la convention fiscale et l'application correcte de la législation fiscale par les États. Dans le cadre de l'assistance en matière de recouvrement, un pas de plus est réalisé, puisqu'il s'agit de garantir l'exécution correcte de cette législation. En effet, la procédure permet aux autorités de l'État requérant de recourir à des mesures exécutoires applicables et disponibles dans l'État requis. Il s'agit donc de profiter des pouvoirs contraignants des administrations de l'État partenaire qui ferait le nécessaire, comme s'il s'agissait de l'une de ses propres créances fiscales.

Repères N°32 / FINANCES PUBLIQUES

La coopération en matière de recouvrement établit des mécanismes de collaboration a posteriori intervenant après que la créance est déterminée, alors que l'échange de renseignements exige une assistance préalable pour vérifier la justesse du calcul du montant de la créance fiscale.

L'assistance au recouvrement ne peut être demandée que pour les créances fiscales qui peuvent être mises en recouvrement et ne peuvent plus être contestées. Ces principes régissant les conditions de la demande à l'assistance au recouvrement constituent également des garanties indirectes pour les contribuables. Il n'est cependant pas indispensable d'attendre cette étape de la procédure pour demander une assistance aux fins de recouvrement et d'adopter d'autres mesures s'y rapportant. C'est notamment le cas des mesures conservatoires ou du recours à la structure administrative de l'autre État pour faciliter la communication des notifications à caractère fiscal. Si l'on attend que la créance fiscale soit définitive en ce sens qu'il ne reste plus que les voies judiciaires, on ne pourra pas employer efficacement la procédure d'assistance au recouvrement. Dans la plupart des États, cela prend plusieurs années. Il faut que la créance fiscale soit certaine mais pas nécessairement qu'elle soit définitive pour demander l'aide d'un autre État.

La demande présentée à l'État requis doit indiquer avec précision quelle est la créance fiscale à recouvrer et quel en est le débiteur. Elle indique surtout l'autorité requérante, le nom, l'adresse (éventuellement aussi la nationalité) de la personne visée dans la demande, l'imposition au titre de laquelle la demande est adressée et la période ou la date au titre de laquelle cette imposition est établie. Cette formule a été présentée par le Protocole des Modèles de Mexico et

DRNC /DEJRG / SD

de tendres et a été repris éventuellement par le Modèle de 1981 et par la Convention Multilatérale. Après avoir reçu la demande d'assistance, l'État requis doit vérifier si cette demande satisfait aux conditions prévues par la Convention. Ensuite, l'État sollicité doit « valider » le titre exécutoire de l'État requérant par référence aux titres exécutoires administratifs qui permettent à l'Administration fiscale de l'État requis de prendre les mesures exécutoires voulues.

Le contenu de l'assistance en matière de recouvrement dépend des règles fiscales internes de l'État requis et des mécanismes prévus pour l'exécution des créances fiscales de cet État. Ces règles sont appliquées grâce à l'inclusion dans les conventions d'une clause de renvoi" qui met cet État en mesure d'appliquer les règles internes d'exécution pour recouvrer la créance fiscale de l'État requérant. Les créances fiscales de l'État requérant sont ainsi assimilées aux créances fiscales de l'État requis. Etant donné que l'État requis recouvre cette créance de l'État étranger comme s'il s'agissait de sa propre créance, il peut consentir un délai de paiement ou un paiement échelonné si sa législation ou sa pratique administrative le permet dans des circonstances analogues. Mais il existe certaines dérogations de ce principe, c'est-à-dire dans certaines circonstances c'est bien les règles de l'État requérant qui s'impose. Parmi les dérogations de ce principe, on cite les délais de prescription qui sont ceux de l'État requérant et les privilèges éventuellement attachés au recouvrement des impôts analogues de l'État requis.

L'État requis a le droit de décliner la demande d'assistance au recouvrement lorsque l'État requérant n'a pas épuisé des voies de droit interne pour recouvrer cette créance qui faisait l'objet de la coopération. Cette possibilité de décliner une demande a été apportée par le

Modèle de 1981 et retenue également par la Convention Multilatérale" et par l'article 27 du Modèle de l'OCDE. On constate cependant que l'épuisement des voies de droit interne n'est pas une condition préalable de l'assistance au recouvrement. Autrement dit l'État requérant peut demander à son partenaire son assistance, même si lui-même dispose des moyens pour recouvrer la créance fiscale. D'ailleurs, le modèle laisse à l'État requis le choix de ne pas donner suite à la demande s'il a le sentiment que son partenaire cherche à « exporter » les difficultés de recouvrement de ses impôts pour les transférer sur les Administrations des autres États. Du reste, la demande d'assistance sans épuiser toutes les voies internes ne serait pas compatible avec l'esprit d'un accord prévoyant une aide mais non point un transfert de charge administratif.

Les Modèles de Conventions de l'OCDE rappellent expressément que si l'État requis estime que la créance fiscale de l'État requérant est incompatible avec les dispositions de la Convention fiscale signée entre les deux États, il peut encore rejeter la demande d'assistance au recouvrement. La Convention Multilatérale ajoute à cela que l'imposition de l'État requérant doit être compatible également avec les principes d'impositions généralement admis pour que l'État requis accorde son assistance" Il peut en être ainsi, par exemple, lorsque l'État requis juge que l'imposition de l'État demandeur a un caractère confiscatoire, ou encore que la sanction du délit fiscal soit excessive.

La coopération en matière de recouvrement des impôts tout en restant toujours dans ce cadre, pourrait d'abord passer par la procédure de notification afin de faciliter l'accomplissement volontaire des obligations fiscales du contribuable et en cas de besoin elle peut

être orientée vers des mesures conservatoires qui facilitent en fin de compte l'établissement de garanties complémentaires pour l'obtention du paiement.

### Les contraintes de l'assistance au recouvrement

L'idée d'une coopération interétatique en vue du recouvrement, sur le territoire d'un État, d'impôts dus à un autre État présente certaines contraintes qui doivent être soulignées. En tenant compte de la sensibilité des États, les Modèles de Conventions de l'OCDE et la Convention Multilatérale établissent généralement divers motifs d'exclusion de l'obligation d'apporter une assistance en matière de recouvrement. L'interprétation de ces motifs est importante puisqu'ils pourraient rendre inefficace la coopération administrative. Il convient, alors, d'énumérer les limites liées aux droits des contribuables. Lorsque les États appliquent les dispositions de l'article sur l'assistance au recouvrement de l'impôt qui figure dans leurs conventions fiscales bilatérales ou multilatérales, il faut également préciser les règles en cas de conflit pour déterminer l'État dont les règles prévalent sur les droits des contribuables.

L'article qui limite les obligations imposées à l'État requis tente d'établir un équilibre satisfaisant entre la nécessité de rendre effective l'assistance au recouvrement et la nécessité d'accorder des garanties aux contribuables ainsi qu'à l'État requis, lorsque son ordre public ou l'un de ses intérêts essentiels se trouvent impliqués". Pourtant, comme le souligne M. Montagnier, le plus grand nombre de ces limites ne vise pas directement à protéger les redevables d'impôts étrangers, mais plutôt à ne pas perturber le fonctionnement des services publics ou à respecter le contenu du droit national de

l'État requis.

L'assistance au recouvrement est limitée d'abord par la législation et la pratique administrative des deux États. Cela nous amène au principe de la réciprocité. Elle signifie que l'État requis n'est pas contraint de prendre des mesures de recouvrement que l'État requérant ne peut prendre lui-même sur la base de sa propre législation et dans des circonstances similaires", L'idée sous-jacente au concept de réciprocité est qu'une partie contractante ne peut tirer avantage du système de recouvrement de l'autre partie contractante si son champ d'application est plus large que le sien. L'État requis peut alors refuser d'apporter une assistance, mais dans le cas contraire, on ne peut lui objecter d'avoir manqué au respect des dispositions de ces articles. Cependant, afin de ne pas bloquer la procédure complètement, le Comité fiscal de l'OCDE est d'avis que les types de mesures administratives autorisées pour le recouvrement de l'impôt dans l'État requis doivent être utilisées, même si elles sont invoquées uniquement pour apporter une assistance dans le recouvrement des impôts dus à l'État requérant.

L'article concernant les limites de l'obligation d'assistance au recouvrement prévoit encore que l'État requis n'est pas obligé de prendre des mesures qui seraient contraires à l'ordre public ou qui révéleraient des secrets ou des procédés industriels ou commerciaux qui avaient été invoqués aussi par l'article d'échange de renseignements.

En outre, l'alinéa d du huitième paragraphe de l'article 27 du Modèle de l'OCDE prévoit également une autre limite qui est le respect du principe de la proportionnalité de la mesure. Ce principe permet de refuser cette assistance lorsque la charge administrative pour l'État requis se révèle disproportionnée par rapport au

bénéfice qui en résultera pour l'État requérant.

La coopération administrative en matière fiscale renforce les mécanismes nationaux afin de percevoir l'impôt même si le contribuable se trouve à l'étranger. Dans cette procédure il ne faut pas négliger les droits des contribuables qui doivent aller de pair avec l'élargissement des pouvoirs des administrations nationales. Les États sont parvenus dans leurs droits internes à certaines garanties qui résultent du respect des principes et des valeurs qui justifient la légitimité de l'application des systèmes fiscaux. Lorsque les États sont parvenus à un accord de coopération en matière de recouvrement, il vaut mieux qu'ils se communiquent entre eux les droits et garanties accordés aux contribuables par leur droit interne. Ces renseignements peuvent concerner les règles relatives à la notification préalable aux mesures coercitives, au droit de contestation des créances fiscales et des mesures d'exécution engagées par la partie requise, au droit du contribuable de conserver un minimum vital.

Les contribuables disposent du droit de recours pour contester le recouvrement de l'impôt. Lorsque le contribuable veut utiliser ce droit afin de s'opposer au recouvrement d'un impôt ou à des mesures conservatoires, il peut soit contester l'existence de la créance fiscale ou son exigibilité, soit essayer de mettre en cause les mesures d'exécution. Le contentieux de l'assiette comprenant les actions mettant en cause les mesures prises par l'État requérant sur l'existence, la validité ou le montant de la créance fiscale ou le titre qui permet d'en poursuivre l'exécution seront examinés par les tribunaux et les instances administratives de l'État requérant. Par contre, les poursuites engagées par l'État requis, suite à un contentieux de recouvrement, sont intentées

exclusivement devant l'instance compétente de l'État requis, Les réclamations dans cet État peuvent uniquement porter sur le bien-fondé légal de la mesure exécutoire. Puisque ces mesures exécutoires s'effectuent par l'État requis conformément à sa législation interne, c'est bien lui qui a l'obligation de vérifier leur bienfondé en fonction de son système de recours.

### La diversité des pratiques des Pays

Il convient de souligner que le contenu de l'article prévoyant cet aspect de la coopération est assez variable d'un pays à l'autre. Cette diversité est valable également pour un pays concerné par les conventions fiscales signées avec ses partenaires. Bien évidemment, l'absence d'article dans le Modèle de Convention Fiscale de l'OCDE jusqu'à l'année 2003, a facilité la diversité des contenus des articles prévoyant l'assistance en matière de recouvrement.

Certains pays, comme la Turquie, sont toujours réticents vis-à-vis de la procédure d'assistance au recouvrement en raison des manques d'effectifs en personnels et matériels ou bien en raison des causes économique-politiques. Cependant, les clauses particulières prévoyant l'assistance en matière de recouvrement sont progressivement inscrites dans les conventions sur la double imposition, essentiellement dans celles signées à partir des années 1990. La France pour sa part, inclut cette clause dans les conventions fiscales récemment conclues (mais pas toutes). Il est important bien sûr que les articles de la coopération apparaissent dans les conventions fiscales, toutefois cela ne suffit pas. Il faut que les administrations fiscales fassent le nécessaire de bonne foi. Malheureusement, si elles ne donnent pas suite à la demande de leurs partenaires ou si elles la rejettent sous des prétextes

divers, l'État demandeur n'a aucun moyen de pression. Il ne pourra qu'adopter la même réaction pour les demandes d'assistance provenant de cet État.

## Conclusion

Le principe traditionnel appréhendé par M. Dibout dans le juriscasseur fiscal, selon lequel « les administrations fiscales s'ignoraient entre elles », a bien changé aujourd'hui grâce à la mise en œuvre de la coopération fiscale. Même des États ou des territoires, fermés traditionnellement à la coopération fiscale administrative, sont en train de changer leur politique afin d'améliorer la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales. Une fois que les États acceptent et appliquent la coopération fiscale administrative, cette coopération peut être élargie afin d'obtenir des résultats plus satisfaisants.

Par ailleurs, il serait possible de créer également une véritable administration fiscale internationale au sein de l'OCDE ou bien au sein de l'Union européenne pour les États membres à l'instar de la création de la Banque Centrale Européenne. Cette administration fiscale internationale pourrait établir une imposition globale, selon des règles propres (et économiquement satisfaisantes en tenant compte de l'unicité de bénéfice de l'entreprise) et elle pourrait répartir ensuite les sommes recouvrées entre les pays intéressés, selon des règles à déterminer précisément. Il est toutefois très difficile d'amener la coopération à ce niveau-là en matière fiscale puisque les pays n'accepteraient pas de transférer les compétences de leur administration à une administration fiscale internationale. L'expérience de l'Union européenne prouve cette difficulté dans la mesure où il faut l'unanimité pour prendre de simples mesures fiscales.

Dans l'économie mondialisée, la

mobilisation des ressources nationales et le renforcement de la coopération internationale en matière fiscale sont étroitement liés. Un système fiscal efficace est essentiel à la mobilisation des ressources. Toutefois, le système fiscal ne peut fonctionner correctement si l'État ne dispose pas du pouvoir souverain de percevoir l'impôt. En augmentant les possibilités de fraude et d'évasion fiscale, en facilitant la fuite des capitaux et en encourageant la concurrence fiscale entre les pays, la mondialisation a restreint ce pouvoir. Pour regagner le pouvoir de percevoir l'impôt et donc la capacité de mobiliser les ressources intérieures pour le développement, les pays doivent coopérer afin de réduire la concurrence fiscale dommageable et réduire les possibilités d'évasion et de fraude fiscales ou de fuite des capitaux.

Il convient de souligner que les procédures de la coopération fiscale administrative ne sont pas appliquées uniquement pour détecter les fraudes ou pour recouvrer les créances fiscales occultées. Il faut interpréter ces procédures comme des moyens internationaux normaux de procédure d'imposition et de recouvrement. Autrement dit, on ne recourt pas à de telles procédures seulement en cas de suspicion. L'objectif est de créer une coopération administrative internationale comme constitutive d'une nouvelle culture fiscale. Cette coopération n'est pas une « fantaisie », mais elle devient une obligation permettant de défendre les intérêts financiers des États.



# FINANCES PUBLIQUES

## PREMIER BILAN DE LA LOLF 5 ANS APRES SA MISE EN ŒUVRE

**Frank Mordacq, Ancien directeur de la réforme budgétaire, Ancien responsable de programme, Contrôleur budgétaire et comptable ministériel**

**Revue Française de Finances Publiques /Novembre 2011**

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a été votée il y a dix ans, mais sa mise en œuvre complète n'a que cinq ans d'ancienneté.

Compte tenu de l'ampleur de cette réforme budgétaire et comptable, devenue réforme de la gestion publique, il est difficile après si peu de temps de porter une appréciation définitive. Les avis peuvent également diverger selon le point de vue où l'on se place: le Parlement ou la Cour des comptes, les ministères gestionnaires ou le ministère du budget. La LOLF est dans sa première jeunesse et continue de grandir. Pour essayer sereinement de dresser néanmoins un premier bilan (avec forcément un biais du côté de Bercy), il faut tout d'abord remettre la LOLF dans son contexte (I) avant d'examiner chacun des thèmes de la réforme (II) puis de mesurer les limites du texte et les développements récents intervenus après sa mise en œuvre (III).

### **I - REMETTRE LA LOLF DANS SON CONTEXTE**

Pour paraphraser Clemenceau, on peut dire que la révolution de la LOLF est un bloc et qu'il faut l'accepter tel quel.

**1.** La LOLF est en effet une **addition de plusieurs réformes** que le Parlement a souhaité inscrire dans le même texte, là où d'autres pays ont procédé par étapes, sans texte ou ne mettant en œuvre qu'une

partie des réformes françaises. Rappelons la nature de ces différentes réformes:

- Une présentation du budget par destination de la dépense (« program budgeting») conduisant à une nomenclature budgétaire en missions et programmes pour la discussion, le vote et l'exécution des lois de finances ;

- Un budget orienté vers les résultats (« results oriented budget») avec des objectifs et des indicateurs de performance, associés à de nouvelles libertés de gestion (globalisation et redéploiement de crédits et d'emplois) pour permettre une nouvelle gestion publique plus efficiente;

- une comptabilité générale en droits constatés (« accrual ») rattachant les charges et les produits à l'exercice, certifiée par la Cour des comptes permettant de présenter une situation financière transparente et offrant de nouveaux outils de décision aux gestionnaires;

- Un rôle accru du Parlement tant pour l'autorisation budgétaire (droit d'amendement) que pour le contrôle de l'exécution avec l'assistance de la Cour des comptes.

Il faut donc avoir présent à l'esprit la diversité de ces réformes pour porter une appréciation objective des premiers résultats de la LOLF.

**2.** La réforme budgétaire et comptable est

une réforme profonde de la gestion publique financière, et donc une **réforme de longue haleine**. C'est l'exemple même de la réforme au long cours qui implique avant tout un changement des mentalités et des cultures, ce qu'un premier bilan de cinq ans a du mal à apprécier. Le temps consacré à ces réformes de la gestion publique dans notre pays est d'environ 20 ans, soit l'équivalent d'une génération. Les premières réformes ont en effet commencé dans les années 1990 avec le renouveau du service public suivi des éléments de la nouvelle gestion publique: globalisation, contractualisation, déconcentration, responsabilisation... (« New public management ») ; le vote de la LOLF en 2001 a été facilité par la mise en œuvre de ces premières expérimentations. Cinq ans ont ensuite été nécessaires pour préparer les changements inhérents entre 2001 et 2006 mais le nouveau système d'information permettant d'appliquer intégralement la LOLF dans ses aspects comptables n'est déployé que depuis 2009 pour un achèvement en 2012 avec la tenue des comptes dans l'outil Chorus. La première certification des comptes en mode intégral LOLF par la Cour n'interviendra donc qu'en mai 2013.

**3. La LOLF n'est pas un texte de politique budgétaire.** Contrairement à ce que l'on peut souvent lire dans la presse, il n'a pas pour effet de réaliser des économies budgétaires en tant que tel. Les concepteurs politiques de la LOLF, Alain Lambert et Didier Migaud, ont insisté sur ce point au moment de la discussion de la loi organique au Parlement, pour indiquer que ce texte était avant tout un cadre budgétaire, comptable et de gestion, qui avait pour objet la transparence du budget et des comptes et la mesure de la performance des politiques publiques.

Aucune disposition de la LOLF ne prévoit

de règle de politique budgétaire, ceci ayant permis son adoption à la quasi-unanimité au Parlement en période de cohabitation. Cependant, l'amélioration de la gestion publique permise par ce texte a pour ambition de mieux utiliser l'argent public. Des économies ne sont donc pas interdites si la qualité du service public est préservée.

La mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) à partir de 2007, qui a notamment mis l'accent sur les économies budgétaires à travers la réduction des effectifs, a néanmoins perturbé la vision qu'un observateur extérieur pouvait avoir de la LOLF alors que celle-ci était loin d'avoir acquis sa maturité. Par ailleurs, l'accroissement des déficits budgétaires à l'occasion de la crise économique à partir de 2008 n'a pas facilité la mise en œuvre de la réforme. Des responsables ministériels ont pu critiquer l'application de la LOLF à l'occasion d'arbitrages budgétaires défavorables ou d'annulations de crédits alors que de telles décisions étaient la conséquence inévitable des temps d'assainissement budgétaire. En ayant « survendu » les libertés de gestion, certains ont été déçus au point de faire l'amalgame entre LOLF et réduction des déficits. Reconnaissons la malchance de la LOLF de devoir s'appliquer lors de la crise budgétaire la plus grave depuis 60 ans.

**4. Le texte organique, modifié à la marge (11 articles nouveaux le 12 juillet 2005), a connu très peu de textes d'application.** Certains universitaires s'en sont émus cherchant désespérément des décrets d'application là où il y avait des guides et des référentiels, regrettant ainsi la mise en place « d'un droit mou ». À l'exception de quelques rares textes, néanmoins importants, sur le contrôle budgétaire (décret du 27 décembre 2005) et de la période complémentaire (décret du 4 mai 2007), la LOLF n'a pas connu en effet de

textes d'application. Il ne faut pas s'en étonner outre mesure pour un texte mettant en place une nouvelle gestion publique. Celle-ci ne recouvre pas, loin de là, la notion de droit budgétaire et droit comptable, et il est heureux que des textes n'aient pas été pris immédiatement au risque de rigidifier précocement le système. Après cinq ans, des bonnes pratiques s'étant cristallisées, il est temps de couronner celles-ci dans un texte général sur la gestion publique financière.

## II. - LE BILAN TRÉMATIQUE DE LA LOLF

Analysons successivement les différents éléments de la réforme pour se féliciter des premiers succès rencontrés et relever également les aspects qui restent inévitablement à améliorer.

### 1. La nomenclature par destination de la dépense

La présentation et le vote du budget de l'État par mission ont permis une meilleure identification des politiques publiques avec une discussion budgétaire renouvelée portant sur l'ensemble d'une politique quel que soit le ministère de rattachement.

**Les missions**, dont on rappelle qu'elles restent le moment de la discussion politique et ne sont pas un élément de gestion, ont connu une forte pérennité depuis 2006. Leur stabilité en nombre (32 pour le budget général) et en dénomination contraste avec les modifications nombreuses des périmètres et des intitulés des ministères; c'est un succès indéniable de la LOLF. Elles sont devenues également des éléments de budgétisation annuels et pluriannuels dans le cadre des plafonds présentés dans les deux lois de programmation des finances publiques. De plus, les objectifs et indicateurs les plus représentatifs de

chaque mission sont désormais présentés au début de chaque projet annuel de performance (96 en PLF 2012). Une mission interministérielle emblématique, celle de la sécurité, regroupant les programmes Police (ministère de l'Intérieur) et Gendarmerie (ministère de la Défense) a été l'occasion d'une incitation au regroupement opérationnel de politique publique puisqu'elle est devenue une mission ministérielle, le programme « Gendarmerie» étant désormais sous la responsabilité opérationnelle du ministre de l'Intérieur. Pour autant, l'absence de responsable de mission interministérielle (sauf la Recherche de fait) dans le texte de la LOLF ne facilite pas toujours la discussion budgétaire et seule la pratique permet de répondre aux questions de responsabilité qui sont de nature politique. Les politiques publiques qui n'ont pas été érigées en mission interministérielle et qui font l'objet de document de politique transversale (DPT), sont d'autant mieux pilotées qu'existent des instances de coordination (sécurité routière, politique extérieure de l'État).

**Les programmes** qui regroupent les crédits, quelle qu'en soit la nature, destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions, ont été quelque peu modifiés et leur nombre a diminué depuis 2006 passant de 130 à 125 en 2012. Des fusions et regroupements ont permis de simplifier l'autorisation budgétaire. L'identification d'un programme constitutif d'un centre de responsabilité permettant de piloter les crédits et les emplois d'une même politique publique, a réussi à être préservée. En effet, de fortes critiques s'étaient élevées sur l'existence, par exception, de programmes support et/ou de services polyvalents quand il n'était pas possible d'intégrer ces dépenses indivises dans les programmes opérationnels. La pratique a d'ailleurs montré plutôt un

regroupement de ces fonctions supports dans un programme ad hoc piloté par un responsable unique. Il a fallu rappeler la distinction entre, d'une part, l'autorisation budgétaire qui conditionne le pilotage de la gestion et, d'autre part, l'information qui représente l'analyse du coût des actions en prévision et en exécution; cette comptabilité d'analyse du coût des actions (CAC) répartit, à titre d'information, les fonctions supports par une clé analytique entre les différents programmes opérationnels. Celle-ci devrait être en bonne logique la vision objective du coût complet des politiques publiques même si cette CAC ne fait pas l'objet d'une certification en tant que telle.

Les cinq premières années de la LOLF n'ont pas empêché la création de programmes ad hoc. Il s'agit de programmes de nature géographique souhaités par le ministère de l'Intérieur: le programme des interventions territoriales de l'État (le « PITE» dès 2006) et le programme regroupant les moyens mutualisés des départements (depuis 2011) ; des programmes que l'on peut qualifier d'événementiels comme la présidence française de l'Union européenne (2010) ou du G8/G20 (2011). La loi de finances a également connu des programmes exceptionnels comme les 3 programmes du plan de relance, curieusement regroupés dans une mission spécifique (2009 et 2010) et ceux des dépenses d'avenir (ou grand emprunt) plus logiquement positionnés au sein de missions existantes. Enfin, il faut mentionner des programmes fonctionnant de fait comme des programmes interministériels s'éloignant quelque peu de l'esprit de la LOLF même s'ils ont été institués pour de bonnes raisons: le programme «Entretien immobilier de l'État» (depuis 2009) et les 2 programmes du compte d'affectation spéciale du patrimoine immobilier de l'État (dès 2006).

## 2. Les libertés de gestion

La LOLF a souvent été présentée comme un échange entre des libertés nouvelles pour les gestionnaires et une responsabilité accrue de ceux-ci. Rappelons ces libertés de gestion: une globalisation des crédits de 7 à 10 fois plus importante qu'au temps de l'ordonnance de 1959, un redéploiement des crédits par nature au sein d'un programme limité par un plafond de la masse salariale, et une liberté de redéploiement des effectifs sous un plafond d'emplois ministériel exprimé en «équivalents temps plein travaillés» (ETPT). Ces libertés ont été accordées en contrepartie d'une plus grande responsabilité que les Britanniques nomment « accountability », d'une traduction peu facile en français (recevabilité ?) : s'engager sur des objectifs et rendre compte des résultats, mais aussi rendre compte de l'utilisation des crédits par finalité des dépenses et par nature.

En pratique, les gestionnaires ont effectivement gagné une liberté de redéploiement des crédits. Celle-ci est double: à l'intérieur des dépenses de personnel (titulaires v. contractuels, rémunérations principales v. accessoires), et au sein des autres dépenses et notamment des dépenses de fonctionnement. Plus aucun gestionnaire ne souhaite, à juste titre, revenir en arrière avec les autorisations compartimentées pour chaque nature de crédit de fonctionnement courant. Le budget global de fonctionnement est de fait une réalité. D'autres redéploiements, soit à l'occasion des conférences de répartition dans le processus de budgétisation, soit en cours de gestion, sont également pratiqués entre les titres de fonctionnement, d'investissement et d'intervention. De même, constate-t-on une gestion plus souple des emplois budgétaires (ETPT) à l'intérieur du plafond

ministériel décliné par programme qui conduit à des choix budgétaires assumés par des gestionnaires.

De nombreux points restent cependant à améliorer dans les pratiques et la culture des gestionnaires, ceux-ci se croyant souvent propriétaires de leurs crédits. Cependant, la difficulté des temps budgétaires n'a pas permis d'utiliser les redéploiements des dépenses de personnel vers les dépenses de fonctionnement qualifiés sous le vocable admirablement technocratique de «fongibilité asymétrique », La tension du titre des dépenses de personnel d'une part et la nécessité de dégager des économies budgétaires en période de crise d'autre part ont de fait interdit la pratique de cette liberté. Elle ne dépasse pas 250 M € et présente souvent un caractère technique (remboursement de mises à disposition d'agents). Si la situation budgétaire avait pu le permettre, une répartition des gains de productivité entre les ministères gestionnaires et la réduction des déficits aurait pu être mise en œuvre, permettant d'inciter les gestionnaires à réaliser des économies volontaires. Par ailleurs, les libertés en matière d'emploi budgétaire qui sont une véritable révolution en ayant fait disparaître tous les pyramidages de corps et de grade au profit d'un plafond unique, restent entravées par d'autres facteurs importants : le nombre de corps statutaires, les écarts de rémunération entre ministères et les pratiques culturelles (ministères et syndicats).

### 3. La performance

Il s'agit sans doute du sujet le plus discuté car fortement subjectif.

À dessein, la notion de performance avait été définie dès 2004 dans un guide méthodologique partagé entre le Gouvernement, le Parlement, la Cour des

comptes et le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP). Rappelons que cette performance a plusieurs dimensions: une dimension de nature politique relative à la mesure de l'efficacité socio-économique («outcome ») et une dimension plus administrative: la qualité du service rendu et l'efficacité de la gestion ou efficience. La difficulté des premières années a été de s'assurer que les ministères retenaient effectivement des objectifs de performance et non pas d'activités ou de moyens ainsi que des objectifs clairement imputables aux responsables de programmes (susceptibles d'être atteints avec les moyens mis à disposition) et des indicateurs sous-tendus par des outils fiables et mesurables validés notamment par le CIAP.

Le changement culturel est en marche et la notion de performance est réellement appréhendée par les responsables qui définissent pour leurs services des objectifs (annuels ou pluriannuels) et les font partager à leur environnement. On ne peut raisonnablement contester de rendre compte de façon démocratique de la bonne utilisation des deniers publics prélevés sur les citoyens à travers la performance. La mission d'information de l'Assemblée nationale (MI LOLF) affirme même (rapport du 12 juillet 2011) : «l'un des succès les plus importants de la LOLF réside sans aucun doute dans le développement de la culture de la performance et du management ».

Le terme performance a cependant été mal choisi compte tenu de son aspect de compétition sportive et certains métiers au sein de l'État sont encore rétifs à cette idée, certains services se prêtant mieux que d'autres à la présentation de résultats. La performance est avant tout utilisée comme un outil managérial beaucoup plus que comme un outil de communication comme l'avaient fait les

anglais à l'époque du gouvernement de Tony Blair (« delivery unit »). Cette performance des administrations est d'ailleurs déclinée dans les unités de base, ce qui figure dans les PAP et les RAP étant souvent la partie émergée du contrôle de gestion.

Le chemin est encore long car il ne s'agit pas d'une science exacte. Des objectifs et indicateurs ont été abandonnés ou modifiés. Ceci n'est pas condamnable à condition de l'expliquer. Le recours à différentes dimensions de la performance a fortement contribué à alourdir le nombre des objectifs et des indicateurs. La dualité d'indicateurs « politiques » et d'autres plus « administratifs » est cependant clairement soutenue par le Parlement. Néanmoins, une réduction est intervenue en distinguant mieux ceux qui ont leur place dans les PAP et ceux qui relèvent du pilotage interne du ministère. Le nombre des objectifs a décliné de 650 en 2006 à 400 en 2012 alors que celui des indicateurs a diminué de 1 300 à 900 sur la même période. Cela reste néanmoins un nombre trop élevé et il est difficile pour un ministre de retenir l'ensemble des objectifs et indicateurs de ses différents programmes. Des progrès ont été faits en matière de fiabilisation des systèmes de mesure, régulièrement audités par le CIAP. La direction du budget, de son côté, a standardisé des indicateurs d'efficacité en matière de fonction support: bureautique, immobilier, gestion des ressources humaines et a pu harmoniser les définitions d'indicateurs communs à plusieurs programmes (insertion, formation, contrôle).

Le point le plus délicat reste néanmoins celui de l'usage de la performance. Le Parlement critique ainsi l'insuffisance de l'utilisation de la performance dans la discussion budgétaire. Aucun pays de l'OCDE n'a réussi l'alchimie pour établir un lien direct entre les résultats des

politiques publiques d'une année et le niveau des crédits de l'année suivante. Il ne faut pas s'en étonner car c'est tout l'intérêt du dialogue de gestion de comprendre pourquoi les résultats n'ont pas été atteints: objectifs trop ambitieux? Changement d'orientation politique? Erreurs de gestion? Modification de l'environnement économique? L'arithmétique budgétaire ne fait pas toujours bon ménage avec la notion de performance, seule une analyse multicritère peut servir d'appui à la discussion budgétaire. Ceci permet notamment d'éviter la critique facile parfois portée à la LOLF d'être un outil technocratique (« mettre l'État en équation » !). Pour autant, la performance peut servir d'appui à des raisonnements budgétaires, comme pour les allocations aux universités. La question de la fusion des conférences de budgétisation et de performance peut être posée même s'il est fréquent que directeurs financiers et responsables de programmes soient présents aux deux conférences tenues par la direction du budget.

On peut aussi regretter le manque d'appropriation politique de la notion de performance, qu'il s'agisse de l'exécutif ou du législatif. Tant que la notion de performance restera une notion managériale et non pas un outil de communication, on en restera là (cf. point 10. Le Parlement). Reste enfin la question de l'évaluation de la performance qui demeure une compétence en interne des corps d'inspection et en externe du Parlement et de la Cour des comptes.

#### **4. La déconcentration de la gestion budgétaire**

L'une des surprises de l'application de la LOLF réside sans doute dans le mouvement de déconcentration de la gestion budgétaire qu'elle a provoqué. Elle s'est traduite par la création des budgets

opérationnels de programme (BOP), non prévus par le texte organique. Le BOP est une déclinaison des crédits, des emplois, des objectifs et des résultats d'un programme selon un critère fonctionnel (les services d'administration centrale) ou géographique (les services déconcentrés au niveau de l'interrégional, de la région ou du département).

Le BOP qui se compose de plusieurs unités opérationnelles (les services métiers, ordonnateurs secondaires délégués) entre lesquelles sont répartis et consommés les crédits, exerce une fonction de programmation des activités et de répartiteur des moyens. Il était nécessaire de décliner dans les services déconcentrés les principes de liberté de gestion et de responsabilité qui étaient ceux du programme. La création de la notion de BOP a fait ainsi émerger un budget par service associé à la performance déclinée au niveau opérationnel. La construction des BOP a permis un décroisement des services opérationnels, financiers et des ressources humaines; une structuration progressive du contrôle de gestion; la systématisation d'un dialogue de gestion mieux organisé entre le niveau national (responsable de programme) et le niveau local (responsable de BOP), avec la mise en place de chartes de gestion; une capacité de redéploiement local pour les crédits de fonctionnement; des capacités de comparaison entre services de même taille.

Quelques sujets méritent cependant des commentaires spécifiques:

- La présentation d'un budget global d'un service au niveau local est une nouveauté; les préfets comme les directeurs des services déconcentrés devraient se féliciter d'une telle transparence permettant de chiffrer les dépenses d'une politique publique au niveau local. Les préfets peuvent

désormais influencer sur les différentes natures de dépenses, comme le consacre le décret du 16 février 2010 (sans pour autant modifier les montants des BOP qui déclinent la spécialité des programmes votés par le Parlement). Contrairement à ce qui a pu être avancé parfois, il y a moins de «tuyaux d'orgue» qu'auparavant puisque ce sont 1 400 BOP globaux qui succèdent aux 3 500 chapitres, articles et paragraphes spécialisés de l'ordonnance de 1959.

- La structuration des BOP a eu pour effet de définir pour chaque ministère et chaque programme un échelon optimal de programmation. Progressivement, le niveau de droit commun et de pilotage de gestion est devenu la région voire, dans certains cas, l'interrégional (police - douanes - justice ...). Alors qu'il n'y avait que 5 programmes déclinés en BOP départementaux en 2006, un seul subsiste aujourd'hui, mais il est de taille puisqu'il s'agit des BOP du programme «Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur local» de la direction générale des finances publiques créée par fusion de la DGI et de la DGCP en 2008.

- Les avis sur les BOP, demandés formellement aux préfets ou aux contrôleurs budgétaires en région, ont eu pour effet de révéler des problèmes de budgétisation initiale. Un débat s'est notamment instauré sur le bon calibrage des crédits liés à l'hébergement d'urgence ou l'aménagement du territoire.

Des améliorations sensibles restent cependant à apporter à cette déconcentration budgétaire. La qualité du dialogue de gestion est inégale: la performance n'occupe pas encore assez de place dans un dialogue essentiellement centré sur les éléments budgétaires. Des administrations centrales continuent encore de pratiquer, comme dans le passé, une centralisation des décisions avec un fléchage des crédits. Si dans certains cas, les orientations politiques

l'exigent, en revanche, la tradition culturelle de centralisation a encore de beaux jours devant elle. Certains services ont même abandonné le pilotage déconcentré de la masse salariale pourtant expérimenté avant 2006 pour maintenir un pilotage centralisé du titre 2. Le nombre de BOP reste encore trop élevé malgré une réduction importante, les BOP passant de 2 300 en 2006 à 1400 aujourd'hui. Enfin, la complexité budgétaire due à la réforme de l'administration territoriale a nécessité la création d'un programme géographique ad hoc dédié aux fonctions supports des directions départementales interministérielles dans la LFI 2011.

## 5. La transparence des informations budgétaires

Un parlementaire découvrant les projets annuels de performance avait déclaré que le budget passait ainsi du latin au français. En effet, la richesse des informations budgétaires inscrites dans les documents transmis au Parlement mais également publiées sur internet témoigne de l'atteinte de l'objectif de transparence. Les documents budgétaires ont été améliorés au fil des ans pour détailler les éléments suivants: description de la stratégie du programme et des actions qui le composent; description et source de chacun des objectifs et indicateurs ; présentation des dépenses fiscales ; justification des crédits au premier euro adaptée en fonction de la nature des sujets (éléments transversaux aux programmes ou éléments propres à chaque action); échéancier des crédits de paiement; répartition indicative des emplois (par corps ou métier) dans le cadre du plafond ministériel; présentation des dépenses de personnel en coût complet intégrant les cotisations patronales ; emplois rémunérés par l'État exprimés selon une unité de mesure que la LOLF elle-même n'avait pas pu décrire:

les équivalents temps pleins travaillés (ETPT) ; description des principaux opérateurs ; enfin, le coût d'analyse des actions (CAC).

Quelques points méritent une attention particulière :

- **La justification au premier euro (JPE)** fait parfois l'objet de critiques tenant à sa logique présumée de reconduction automatique des crédits. Le terme « justification » peut en effet prêter à confusion car il ne s'agit nullement de démontrer en quoi les crédits sont nécessaires, ce qui a fait l'objet de discussions dans les conférences de budgétisation (cet exercice est souvent appelé « budgétisation en base zéro ») mais d'expliquer la nature des crédits qui ont été arbitrés par le gouvernement et dont le vote est présenté et détaillé au Parlement. Ceci ne se faisait nullement sous l'empire de l'ordonnance de 1959 puisque n'étaient détaillées au Parlement que les mesures nouvelles.

- **La généralisation des autorisations d'engagements (AE)** pour l'ensemble des dépenses (hors personnel) a montré qu'elle permettait de comptabiliser les engagements juridiques de l'État de moyen terme au-delà des seules dépenses d'investissement en y intégrant des dépenses à effet pluriannuel (dotations internationales, conventions avec des entreprises, contrats de plan, subventions aux associations ...). Cette vision des AE permet une mesure de la soutenabilité des engagements de l'État, alors que l'annexe hors bilan de l'État répertorie l'ensemble des AE n'ayant pas encore fait l'objet de crédits de paiements. De plus, ces AE à la différence des autorisations de programmes de 1959, ne sont plus éternelles puisque leur report n'est pas automatique. Reconnaissons néanmoins que la notion d'autorisations d'engagement pourrait être encore mieux



utilisée notamment dans le cadre des discussions budgétaires, la pratique ancienne consistant à ne privilégier que les paiements étant encore ancrée dans les mentalités.

- **Une programmation budgétaire par activité** établie de façon pluriannuelle par les gestionnaires et intégrée dans l'outil informatique Chorus, est en cours de mise en œuvre. Elle permet aux gestionnaires de préparer les engagements et de suivre leur exécution en liaison avec le contrôle budgétaire.

- **L'exécution budgétaire** a réellement gagné en transparence avec l'information figurant en annexe du PLF relative à la réserve de précaution. Le Parlement est ainsi informé de cette réserve à défaut de la voter lui-même (modification de la LOLF le 12 juillet 2005). Le gestionnaire gagne en visibilité en sachant qu'il peut compter, a priori, de façon certaine sur 95 % des crédits. Pour autant, cette règle de bonne gestion a subi quelques entorses puisque certains gels supplémentaires ont pu intervenir au-delà de la réserve initiale pour des motifs exceptionnels (par exemple le gage des intérêts du grand emprunt). La période complémentaire de paiement pour les comptables limitée au 21 janvier par la LOLF est définitivement supprimée avec le système d'information financière Chorus qui oblige à terminer la gestion au 31 décembre. Ceci a pour effet de réconcilier l'année calendaire avec l'année de gestion et d'inciter les ministères à mieux anticiper leurs dépenses de fin d'année.

- **L'information sur les opérateurs**, bénéficiaires de subventions pour charges de service public ou affectataires de recettes, n'a eu de cesse de s'accroître à l'initiative du Parlement. La modification de la LOLF en 2005 a permis de renforcer les données relatives aux opérateurs dans les projets annuels de performance ; la loi

de finances pour 2009 a conduit à fixer un plafond d'emplois des opérateurs voté par le Parlement par mission et programme. Des améliorations restent attendues notamment dans le calcul des emplois en ETPT.

- **Les exceptions au principe de l'universalité budgétaire** ont été limitées par la LOLF, notamment en exigeant un lien entre la nature de la recette et la dépense pour les comptes d'affectation spéciale; le Conseil constitutionnel a contrôlé dès la première année le respect de cette règle en annulant dans la LFI 2006 une disposition relative au CAS Radar. Néanmoins, de nombreux comptes nouveaux ont été créés au fil des ans: les CAS climat/forêts, spectre hertzien, transport de voyageurs, apprentissage. Des comptes de concours financiers nouveaux ont également vu le jour: véhicules propres, prêts aux États de l'Union européenne, prêts à la filière automobile. Même s'ils respectent les règles de la LOLF, ils allongent la liste des exceptions.

## 6. La responsabilité

En érigeant en principe la responsabilité du gestionnaire, la LOLF a permis de faire émerger la notion de responsable de programme. Cette tâche n'a pas été facile, cette fonction ne reposant sur aucun texte précis et se heurtant à l'existence d'une organisation administrative hiérarchique dûment décrite par des textes réglementaires.

On peut définir le rôle du responsable de programme comme étant celui 'lui, par délégation du ministre, pilote la mise en œuvre de la politique publique qui lui est confiée, dispose des crédits une fois ceux-ci votés, les répartit pour les besoins de la gestion interne entre les différents budgets opérationnels de programme et assure les redéploiements internes

nécessaires. Il s'engage également sur la performance à travers le projet annuel de performance et en rend compte à travers le rapport annuel de performance après avoir mené le dialogue de gestion.

Naturellement, un responsable de programme est un haut fonctionnaire bénéficiaire d'une délégation du ministre, ayant rang de secrétaire général, directeur général ou directeur, nommé en conseil des ministres. Ce rôle de manager ainsi identifié se superpose à la fonction hiérarchique de nature administrative. La difficulté principale est celle d'une dichotomie éventuelle entre responsabilité managériale et responsabilité administrative. Trois cas de figure se rencontrent. Le premier, le plus simple, est celui de l'adéquation parfaite entre un programme et une direction d'administration centrale, cas heureusement le plus fréquent (plus de la moitié), qui permet d'unifier les deux fonctions de responsables. Le deuxième cas de figure, tout aussi simple, est celui d'un directeur pilotant plusieurs programmes dans la mesure où il met en œuvre plusieurs politiques publiques (directeur général du Trésor, directeur général des collectivités locales, délégué général à l'emploi...). Le troisième cas, plus compliqué, est celui d'un programme regroupant les crédits et les objectifs de plusieurs directions d'administration centrale. Cette situation peut être le signe d'une mauvaise organisation de l'administration que la LOLF a eu pour vertu de révéler. Les premières années de la LOLF ont conduit, dans de telles hypothèses, à trouver des solutions provisoires peu satisfaisantes: le secrétaire général, un «primus inter pares», ou le plus ancien. Il a fallu attendre la RGPP pour trouver des solutions conduisant pour l'essentiel à fusionner les directions d'administration centrale au sein du même programme pour retrouver une identité entre

programmes et directions. Les exemples sont nombreux, au ministère des finances avec la fusion de la DGI Et de la DGCP au sein d'une DGFIP, au ministère de la culture avec la direction générale du patrimoine, à la défense, à l'éducation, etc.

Il est dès lors plus facile d'asseoir la responsabilité managériale du responsable de programme et sa reconnaissance par les acteurs extérieurs. En effet, les documents budgétaires (PAP et RAP) citent nominativement chacun des responsables. Ceux-ci apprécient d'ailleurs d'être auditionnés, en tant que représentants de leur ministre, par les commissions des finances du Parlement et par la Cour des comptes.

Des questions restent à trancher. Faut-il donner un statut spécifique à la fonction de responsable de programme, ce qui permettrait de leur donner une assise institutionnelle? Un projet de décret devrait y conduire. Comment organiser leurs relations avec les directeurs financiers et les directeurs des ressources humaines ? De ce point de vue, des ministères ont mis en place des conventions de prestations de service entre programmes opérationnels et programmes supports. Mais les uns et les autres restent d'une certaine façon en concurrence dans leurs relations avec la direction du budget. Reste enfin leur positionnement vis-à-vis du secrétaire général qui est loin d'être aisé car les textes relatifs aux secrétaires généraux ainsi que les pratiques varient considérablement d'un ministère à l'autre.

## 7. La comptabilité

Souvent jugée par les gestionnaires comme l'aspect le plus compliqué, la réforme de la comptabilité est en réalité la plus structurante de la LOLF. Rappelons qu'elle est à l'origine de celle-ci pour

garantir la sincérité des comptes. L'État rejoint, à travers l'adoption d'une comptabilité générale, le monde de l'entreprise, non pas pour l'imiter dans la recherche du profit, mais pour garantir la transparence de sa situation financière et la connaissance de ses coûts. C'est pourquoi l'État a adopté les normes de l'entreprise avec néanmoins les spécificités du secteur public (subventions, impôts) et doit présenter, selon les règles en la matière, «des comptes réguliers, sincères et donnant une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière ». Ce principe a d'ailleurs été inscrit dans la Constitution lors de la révision de 2008 pour les comptes des administrations publiques. Cependant à la différence du secteur privé, la qualité comptable érigée en principe organique est une exigence confiée au comptable public appartenant au ministère des finances en lien avec les ordonnateurs qui initient les opérations.

Les diverses dimensions de notre comptabilité correspondent à des objectifs spécifiques :

- **La comptabilité budgétaire** a deux aspects: une comptabilité des engagements mesurant la soutenabilité de l'État ainsi qu'une comptabilité de recettes et des dépenses, en encaissements et en paiements. L'autorisation budgétaire étant en caisse, l'exécution budgétaire doit naturellement se faire selon le même principe pour en rendre compte au Parlement. Les règles de cette comptabilité, qui ne fait pas l'objet d'une certification, ont été détaillées par la direction du budget dans un référentiel éponyme en 2009.

- **La comptabilité générale** est fondée sur la constatation des droits et obligations, les opérations étant prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent indépendamment de leur date

de paiement ou d'encaissement. Elle s'appuie sur des normes comptables éditées par un comité autonome s'étant inspiré des règles internationales. Au nombre de 13 en 2006, elles ont été depuis précisées, modifiées ou enrichies puisqu'elles sont au nombre de 15. Les comptes de l'État présentent désormais un compte de résultat, un bilan ainsi qu'une annexe décrivant notamment des engagements hors bilan de l'État, le tout certifié par la Cour des comptes.

- **La comptabilité d'analyse du coût des actions (CAC)** peu définie dans la LOLF, a été interprétée comme devant présenter le coût complet de chacune des actions des programmes. Ceci implique à la fois la prise en compte des charges à rattacher et la répartition des programmes supports dans chacun des programmes opérationnels selon des clés analytiques. Bien évidemment, elle est loin d'avoir la rigueur d'une comptabilité certifiable. La CAC demeure, pour beaucoup de gestionnaires, un sujet encore complexe, par ailleurs peu utilisé par les commissions des finances. Elle donne pourtant la vision en coût complet des politiques financées par l'État.

S'agissant de la comptabilité générale, ses objectifs principaux ont été pour l'essentiel atteints. Elle permet tout d'abord de donner, comme prévu, une situation financière transparente de l'État à travers le résultat comptable et le bilan de l'État qui définit une situation financière nette (-757 Mds € en 2010). Ce chiffre doit être interprété avec prudence compte tenu de la non-comptabilisation dans les actifs de l'État de son pouvoir régalien de lever l'impôt. Cette exigence de transparence a permis progressivement d'améliorer la valorisation des actifs de l'État: actifs incorporels (spectre hertzien), actifs corporels (valorisation du patrimoine immobilier à la valeur du marché),

immobilisations financières (amélioration de la valorisation des participations au millésime le plus récent). De plus, la comptabilité générale fournit une vision patrimoniale que ne porte pas la comptabilité budgétaire. Ainsi, les dépenses d'avenir du grand emprunt, telles que les dotations, prêts ou avances, pèsent sur le résultat budgétaire mais non sur le résultat comptable car elles sont adossées à des créances. La différence est de 37 Mds € sur les comptes 2010. Enfin, la France peut s'enorgueillir d'avoir vu ses comptes certifiés dès la première année en 2006, plaçant au premier rang mondial avec l'Australie, même si cette certification a été assortie initialement de 13 réserves. L'amélioration de la qualité comptable de l'État a permis à la Cour des comptes de lever de nombreuses réserves, celles-ci n'étant plus qu'au nombre de 7 dans les comptes 2010. Deux réserves générales demeurent relatives à la fiabilité du système d'information ainsi que la qualité du contrôle interne et de l'audit interne. L'achèvement de la tenue de la comptabilité sous Chorus en 2012 apportera la fiabilité nécessaire.

L'intérêt et l'usage de la comptabilité générale, pour les gestionnaires, restent encore à parfaire. Pourtant, la comptabilité générale sert à la comptabilité budgétaire car la comptabilisation des charges à payer permet de suivre les dettes qui doivent être financées l'année suivante en priorité en tant que dépenses obligatoires (factures à payer et crédits de paiement à ouvrir quand le service est fait). Cette information est utile non seulement pour le gestionnaire mais également pour le contrôleur budgétaire chargé de suivre la soutenabilité du programme en exécution. La comptabilité générale donne également de nombreuses informations utiles aux gestionnaires, telles que le contrôle et le suivi des stocks (stock militaire, vaccins), la valeur du parc

immobilier, la connaissance des coûts permettant notamment des comparaisons pour d'éventuelles externalisations. Si des gestionnaires se plaignent de la lourdeur des travaux à mener (fiches d'immobilisation encourus et en service, opérations d'inventaire, etc.), ils reconnaissent néanmoins l'intérêt du contrôle interne comptable qui leur permet de s'assurer de la qualité des opérations effectuées. L'intérêt de la comptabilité générale dépasse la seule exigence de certification des comptes.

## 8. Le contrôle

Même si le texte de la LOLF n'évoque pas explicitement la question des contrôles, son application a provoqué un double mouvement: le recentrage des contrôles exercés par le ministre du Budget sur les enjeux et les risques d'une part, et le développement des contrôles internes par les ministères gestionnaires d'autre part.

Le ministère du budget a très tôt réformé le contrôle financier traditionnel, initié à la demande du Parlement par une loi de 1922, en l'adaptant à l'esprit de la LOLF. Il avait déjà anticipé ce mouvement à l'occasion de la mise en place du contrôle de la dépense déconcentrée (décret du 16 juillet 1996), cette évolution étant de plus facilitée par les automatismes des systèmes d'information. Le décret du 27 janvier 2005, abandonne le contrôle de régularité des actes, désormais confié aux gestionnaires, et recentre le contrôle budgétaire sur la « soutenabilité ». Celui-ci prend la forme d'un visa global sur la programmation budgétaire initiale de chaque ministère et d'avis sur chacun des budgets opérationnels de programme, assorti de comptes-rendus de gestion trimestriels pour s'assurer de la soutenabilité en exécution. Le texte maintient un contrôle a priori des engagements modulé en fonction des enjeux et des risques, ce qui limite le visa

à environ 5 à 10 % des actes mais représentant 80 à 90 % des enjeux. Le contrôle du paiement de la dépense par le comptable est également recentré sur les enjeux par un contrôle hiérarchisé fondé sur un échantillonnage des paiements à faible enjeu. La détection d'anomalies permet de dialoguer avec les gestionnaires sur la qualité de leur propre contrôle. En matière budgétaire comme en matière comptable, des contrôles a posteriori demeurent. Les fonctions inhérentes à ces contrôles ont été regroupées, en administration centrale, dans une même structure, placée auprès de chaque ministère gestionnaire: les services du contrôle budgétaire et comptable ministériel passés de 15 à 12.

Dans le même temps, se sont développés les contrôles exercés par les ministères gestionnaires. Les libertés de gestion offertes par la LOLF induisent naturellement la prise en charge de leurs propres contrôles internes. Le contrôle de gestion lui-même est un contrôle interne appartenant exclusivement au ministère gestionnaire. L'ensemble des contrôles internes de nature budgétaire (programmation des dépenses et des activités, qualité des engagements juridiques) et comptable (certification du service fait, opérations d'inventaire) sont de la responsabilité de chaque gestionnaire. Le contrôle interne s'est d'abord développé dans le domaine comptable en raison de l'exigence de certification des comptes alors que le contrôle interne budgétaire s'est développé plus récemment. Si les référentiels en la matière incombent au ministère du budget, la direction du budget et la DGFIP, il appartient aux responsables ministériels d'établir leur propre cartographie des risques et des acteurs, dans la mesure où ils assurent la maîtrise de leur gestion.

## 9. Les systèmes d'information

Repères N°32 / FINANCES PUBLIQUES

Appliquer une nouvelle nomenclature budgétaire et adopter un système de comptabilité générale nécessitent impérativement un système d'information financière fiable et auditable. La France a pris très tôt le parti d'adopter des progiciels de gestion intégrée de marché avec le système ACCORD en administration centrale à la fin des années 1990. L'adoption de la LOLF a renforcé le développement de ces PGI avec une réalisation en plusieurs étapes: généralisation du système ACCORD en administration centrale et mise aux normes a minima des règles de la LOLF pour 2006 puis développement et déploiement d'un système complet entre 2007 et 2011 est tenue de la comptabilité en 2012.

L'adoption de systèmes de PGI de marchés adaptés au secteur public a eu la vertu de provoquer la refonte de nos processus de gestion budgétaire et comptable et d'optimiser l'organisation de la chaîne financière de l'État. Une réingénierie des «macro-processus financiers» couvrant tous les champs d'activité de la chaîne budgétaire et comptable a été menée à bien. Elle a permis de traduire dans la gestion opérationnelle les innovations introduites par la LOLF, de définir les activités et d'articuler les rôles des différents acteurs de la sphère financière et d'obtenir des gains de productivité et de qualité financière. Le projet CHORUS est unique au sein de l'OCDE car son déploiement concerne la totalité des utilisateurs de l'État au niveau central et déconcentré, pour produire une comptabilité de l'ensemble de l'État, là où les autres pays produisent des comptabilités ministère par ministère. CHORUS offre une vision intégrée de la gestion financière en matière de dépenses, de recettes non fiscales et de comptabilité de l'État, avec un outil partagé par tous les acteurs financiers de l'État et l'accès à des éléments de pilotage

DRNC /DEJRG / SD

de l'activité grâce à des infocentres permettant de produire des tableaux de bord. Néanmoins, les recettes fiscales ainsi que les dépenses de personnel (en attendant le futur système de l'Opérateur National de Paye) et la dette gardent leurs systèmes propres dont les informations se déversent dans Chorus.

L'adoption de nouvelles organisations financières, à travers la mise en place de centres de services partagés pour les ordonnateurs et de services facturiers chez les comptables, a permis des économies d'échelle et en ne déployant que 23 000 licences au lieu de l'addition de 45 000 licences différentes auparavant.

Le déploiement de CHORUS a naturellement connu des difficultés liées à la complexité de la conduite du changement sur une aussi grande échelle. De même, la reprise des engagements juridiques d'un système informatique à un autre induit fatalement des difficultés dans la période de transition. Développer un système d'information moderne et le plaquer sur une organisation inchangée auraient conduit à des impasses. Faire bouger des organisations et des pratiques anciennes provoque naturellement des difficultés de nature culturelle et sociale dont on sait qu'elles sont les plus difficiles à résoudre. Aujourd'hui CHORUS fonctionne, paie la dépense, encaisse la recette non fiscale et tiendra en 2012 directement la comptabilité. Il s'agit d'un investissement de long terme pour laquelle la critique est aisée en s'arrêtant aux difficultés de mise en œuvre initiale. C'est néanmoins le grand système d'information financière dont l'État a besoin offrant des restitutions détaillées à tous les acteurs. Même si d'énormes efforts ont été accomplis, le retour sur investissement ne peut être l'unique préoccupation d'un tel projet qui doit garantir la transparence comptable et appliquer pleinement la LOLF voulue par

le Parlement. Le coût élevé de ce projet intégré, environ 1 Md €, doit aussi pouvoir se comparer avec les difficultés des autres pays qui doivent consolider l'information de ministères ayant adopté des systèmes différents.

## 10. Le Parlement et la Cour des comptes

**Le Parlement** qui est à l'origine de la LOLF, a suivi sa mise en œuvre à travers des parlementaires en mission (Alain Lambert et Didier Migaud) et continue à le faire à l'Assemblée nationale avec la Mission d'Information de la LOLF (Michel Bouvard), qui publie des rapports réguliers, et au Sénat avec la commission des finances (Jean Arthuis). Seul le Parlement a vraiment la légitimité d'apprécier si les droits renforcés qu'il a obtenus ont été effectivement mis en œuvre. On peut néanmoins essayer de lister ce qui nous semble être des améliorations réelles. En amont de la discussion du PLF, le Parlement reçoit du gouvernement un rapport sur l'orientation des finances publiques et en débat. Deux documents sont fournis: l'un sur les orientations de politique de finances publiques, l'autre sur la liste des missions, programmes, objectifs et indicateurs. Le Parlement a obtenu un budget plus lisible avec la discussion et le vote par grandes politiques publiques, la discussion des crédits au premier euro, la présentation des emplois par ministère, et des documents budgétaires beaucoup plus riches décrivant des objectifs à travers projets et rapports annuels de performance. Le Parlement a d'ailleurs réorganisé sa procédure en nommant des rapporteurs par mission. La critique du trop-plein d'informations commence même à fleurir: 3 500 pages de documents associés au PLF 2005 et désormais 14 000 pages pour le PLF 2011, ce qui pose légitimement la question de leur dématérialisation tant pour la transmission que pour l'accès en séance.

La question de la simplification des questionnaires parlementaires au regard de cette masse de documents demeure posée.

Le nouveau droit d'amendement a pu s'exercer à l'occasion du débat parlementaire avec des redéploiements entre programmes au sein d'une même mission. La MILOF indique que les amendements de crédits d'origine parlementaire sont passés à l'Assemblée en moyenne de 26 entre 1998 et 2005 à 90 de 2006 à 2010 (chiffre d'environ 65 au Sénat) ; 20 % environ d'entre eux sont adoptés. Le Parlement a obtenu de nouveaux documents d'information (documents de politique transversale). En cours d'exécution, le gouvernement donne aux commissions des finances l'ensemble des informations relatives aux actes réglementaires (décrets d'avance, virements, transferts, crédits évaluatifs) et va au-delà en transmettant les lettres plafonds à l'issue des arbitrages. Enfin, la limitation du niveau des annulations par voie réglementaire conduit le gouvernement à procéder à des annulations législatives, signe également d'une meilleure garantie des droits du Parlement.

Les commissions des finances exercent, conformément au texte de la LOLF, renforcé par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et la loi du 3 février 2011, leurs pouvoirs de contrôle, d'investigation et d'audit. La loi de règlement a changé de dimension avec la présentation des comptes de comptabilité générale et les résultats des politiques dans les rapports annuels de performance. Pour autant, une certaine déception s'exprime du côté des responsables ministériels pour constater le faible intérêt accordé par la représentation parlementaire à l'analyse des résultats alors qu'un formidable travail est effectué par l'administration pour construire les

rapports annuels de performance. Une plus grande médiatisation des débats parlementaires sur les résultats ne serait-elle pas un critère de la bonne réussite de la LOLF ? La MILOF partage ce constat en évoquant à propos des débats sur la loi de règlement « un rendez-vous manqué » des parlementaires (rapport du 12 juillet 2011).

**La Cour des comptes** a vu son rôle notablement renforcé à l'occasion de la mise en œuvre de la LOLF. Au-delà de ses fonctions traditionnelles du juge des comptes et de contrôle de l'emploi des fonds publics, elle a pu développer de nouvelles fonctions qui mettent encore plus en lumière son rôle institutionnel: la certification des comptes (auditeur externe de l'État) et un rôle d'évaluation des politiques publiques que lui a confié le président de la République. Par ailleurs, même si la Cour reste autonome par rapport au Parlement, la LOLF comme la Constitution modifiée permettent aux commissions des finances de demander l'assistance de la Cour des comptes dans le contrôle et l'évaluation des politiques publiques, faculté pleinement exercée chaque année (une douzaine de rapports par an). Des débats demeurent entre la Cour des Comptes et les administrations portant sur la nature et l'étendue de la responsabilité des ordonnateurs dans le cadre de la plus grande responsabilisation de ceux-ci en mode LOLF.

La Cour des comptes a développé et structuré les rapports permettant de participer pleinement au contrôle de l'action publique et à l'évaluation des politiques publiques: le rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques (rapport préliminaire au débat d'orientation des finances publiques au Parlement en juin), le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire lors du projet de loi de règlement ainsi que le rapport sur les

comptes transmis au Parlement. Ce dernier rapport permet à la Cour de porter une appréciation détaillée par mission et programme sur l'exactitude des crédits et sur la performance, travaux qui font l'objet d'une forte médiatisation.

### III. - LES LIMITES ET LES DÉVELOPPEMENTS POST LOLF

#### 1. Les limites

**La LOLF ne remet pas en cause le principe de l'annualité budgétaire** malgré la généralisation de la notion d'autorisations d'engagements. Aucun parlementaire n'avait d'ailleurs souhaité, lors de la discussion du texte organique, remettre en cause ce principe multiséculaire. La pluriannualité budgétaire est donc une étape supplémentaire dans la transparence. La modification de la Constitution le 23 juillet 2008 a permis l'existence d'une loi de programmation des finances publiques. Deux lois de programmation ont déjà été votées pour la période 2009- 2012 et 2011-2014 qui comportent notamment un budget triennal pour l'État avec des plafonds pluriannuels d'autorisations d'engagements et de crédits de paiement. C'est un indéniable progrès dans la visibilité donnée aux gestionnaires ministériels et aux acteurs institutionnels français et étrangers. Mais il ne s'agit néanmoins que d'une programmation politique, qui a jusque-là bien fonctionné compte tenu de la stabilité politique, et non pas d'une autorisation budgétaire sur 3 ans, celle-ci restant annuelle au regard des dispositions de la LOLF.

**La LOLF n'est pas la solution à la réduction des déficits.** Par essence, ce texte n'est pas porteur de politique budgétaire mais simplement un cadre budgétaire et comptable transparent. De façon informative, les annexes au projet de loi de finances présentent néanmoins

le budget de l'État comme celui d'une collectivité locale avec une section de fonctionnement et une section d'investissement. Compte tenu du rôle particulier que joue l'État et de l'importance de ses dépenses de personnel, il n'est pas surprenant de constater un grave déséquilibre de la section de fonctionnement qui s'élève à 74 Mds € (soit 21 % de la section de fonctionnement). La règle d'équilibre des finances publiques prévue dans le projet de réforme constitutionnelle voté par l'Assemblée nationale et le Sénat le 13 juillet 2011, serait donc une règle politique nouvelle. Ce projet prévoit des lois-cadres d'équilibre définissant les orientations pluriannuelles, les normes d'évolution et les règles de gestion des finances publiques en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques, non des comptes de l'État en tant que tels. Les plafonds des dépenses s'imposeraient aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale.

**La LOLF ne concerne par définition que l'État.** Or, certains objectifs sont relatifs à des politiques publiques cofinancées ou mises en œuvre avec d'autres acteurs institutionnels. Mais la LOLF ne peut offrir que ce qu'elle a, c'est-à-dire les dépenses et les recettes de l'État. Aller au-delà nécessiterait bien évidemment une modification de la LOLF, notamment en fusionnant les parties recettes du projet de loi de finances de l'État et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, pour avoir un débat commun sur la fiscalité. Cependant, le principe constitutionnel d'autonomie des collectivités locales interdit d'intégrer leurs dépenses. Celles de la sécurité sociale ne sont pas ou peu sous l'autorité directe de l'État. Les critiques relatives aux objectifs de performance des programmes de l'État en matière de politique sociale, alors que celles-ci sont mises en œuvre par la sécurité sociale, étaient fondées: la



modification le 2 août 2005 de la loi organique relative à la sécurité sociale a permis de prévoir des objectifs bien plus adaptés dans le cadre du PLFSS.

**La LOLF a fait des émules vis-à-vis des collectivités territoriales**, qui ont souhaité, pour certaines, appliquer librement les règles de la LOLF. Cependant, appliquer une nomenclature par destination de la dépense en programmes et actions reviendrait à confier à chaque collectivité le soin d'adopter sa propre nomenclature alors que l'uniformité est la règle à ce jour. Certaines l'adoptent à titre d'information. La fongibilité entre dépenses de fonctionnement et d'investissement est par définition interdite puisque celles-ci sont séparées dans deux sections différentes. Des collectivités territoriales ont en revanche pu développer depuis un certain temps l'esprit de performance même si beaucoup de rapports produits par celles-ci additionnent indicateurs d'activités et de performance. Les comptes des collectivités locales ont adopté bien avant l'État la comptabilité générale fondée sur le rattachement des droits de l'exercice, selon des référentiels édictés par le ministère du budget qui définissent également une nomenclature budgétaire correspondant aux classes de la comptabilité générale. Cependant, à ce jour, il n'est pas prévu de certification des comptes des grandes collectivités territoriales dans l'attente d'un projet de loi.

**La question de la consolidation des comptes publics reste posée.**

L'agrégation faite pour les besoins de la comptabilité nationale pour présenter les comptes des administrations publiques à la Commission européenne dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, n'aboutit qu'à une harmonisation par annulation des doubles comptes (SEC 95).

Une vraie consolidation aboutirait à définir, comme dans un groupe d'entreprises, une société mère et des filiales. Une telle application dans la sphère publique pose de redoutables questions de dépendance des collectivités territoriales et des différents secteurs de la sphère sociale vis-à-vis de l'État.

## 2. L'impact des réformes récentes sur la LOLF

La révision générale des politiques publiques (RGPP) initiée en 2007 et qui se développe jusqu'en 2012, a profondément transformé le paysage administratif français alors que la LOLF venait à peine d'être mise en œuvre. Il est dès lors nécessaire de s'interroger sur les impacts qu'a pu avoir la RGPP sur une réforme dont on a déjà dit qu'elle était de longue haleine et nécessitait un changement culturel des administrations.

Dans certains de ses aspects, on peut considérer que la **RGPP prolonge, amplifie voire couronne les réformes engagées par la LOLF.**

- La LOLF a mis en place des programmes regroupant les crédits pour mettre en œuvre une même politique publique. Ils ont été bâtis de telle sorte qu'ils identifient des centres de responsabilité capables d'être pilotés par des responsables de programmes. Les quelques 100 programmes de plein exercice se comparaient aux quelques 200 directions d'administration centrale de l'État. En fusionnant bon nombre de directions d'administration centrale, qui composaient un même programme (ex: la DGFIP), la RGPP est allée au bout de la logique de la LOLF en réconciliant les périmètres de pilotage des politiques publiques et l'organisation hiérarchique de l'administration.

- La LOLF a favorisé la déconcentration de la gestion au niveau

local, sa mise en œuvre ayant conduit à identifier la déclinaison des programmes sous forme de BOP, centres de responsabilité pour les chefs de service en charge des politiques publiques sur le terrain. De façon pragmatique, pour faciliter le dialogue de gestion, les gestionnaires sont privilégiés le niveau régional (ou interrégional) au détriment du département. La RGPP, en décidant de faire de la région le niveau de la programmation des politiques publiques et du pilotage des fonctions supports, a consacré le niveau régional comme niveau de droit commun. C'est l'objet du décret du 16 février 2010 relatif aux pouvoirs des préfets.

- La LOLF en promouvant la mesure de performance, a rendu nécessaire le compte rendu des résultats et le besoin d'en tirer les conséquences. La notion de rémunération au mérite des cadres supérieurs de l'État s'est donc imposée naturellement. Les directeurs d'administration centrale (décret du 11 août 2006) et l'encadrement supérieur de l'État reçoivent désormais une lettre d'objectifs, sont évalués et récompensés par une part variable dans leur rémunération. La prime de fonctions et de résultats (PFR), décidée par décret du 9 octobre 2009, étend ce principe progressivement à toute la catégorie A de la fonction publique. La RGPP a également permis le principe d'un intéressement collectif pour les services (loi du 5 juillet 2010) dont les modalités ont été définies dans le décret du 29 août 2011.

- La LOLF a valorisé la notion d'opérateur (sans pourtant retenir cette appellation) avec des informations dans les PAP et un plafond d'emplois obligatoire. La RGPP a amplifié les efforts de transparence en mettant en place le pilotage et la gouvernance de ces opérateurs. Une circulaire du Premier ministre du 26 mai 2010 définit ce pilotage stratégique avec notamment la demande de contrats d'objectifs et de

performance et de lettres de mission pour les dirigeants.

- En fixant un nouveau cadre de gestion financière à l'État, la LOLF a naturellement conduit à changer les processus et les organisations. La RGPP a prolongé ces transformations, dans le cadre de la réingénierie des processus préalable au déploiement du système d'information financière CHORUS. Celui-ci intègre la modification du rôle des acteurs inscrit dans l'esprit de la LOLF. La mise en place de plateformes de gestion intégrée, distinctes des services métiers, permet de recentrer ceux-ci sur leur rôle de pilotage et de décision. La mise en place des services facturiers chez le comptable permet une réduction des délais de paiement et une meilleure qualité comptable en centralisant l'ensemble des factures et des contrôles en un seul point. Les ordonnateurs, quant à eux, initient les informations de nature comptable dans le cadre d'une fonction partagée avec les comptables, garants de leur qualité.

- La RGPP a favorisé le développement du contrôle interne et de l'audit interne. Ces deux notions ont été définies par le décret du 28 juin 2011 permettant enfin d'indiquer clairement à l'administration la nécessité de se doter de ces processus internes plus responsabilisant. Le décret demande la mise en œuvre dans chaque ministère d'un comité ministériel d'audit interne présidé par le ministre, la création d'une équipe ministérielle d'audit également rattachée à celui-ci et la création d'un comité d'harmonisation de l'audit interne au niveau interministériel. Les audits les plus importants lancés par les comités d'audit concernent les réserves que la Cour des comptes a formulées. Ces audits internes de nature comptable font office de fait d'un travail de précertification. Néanmoins, le concept d'audit est plus large puisqu'il comprend la notion de performance, intégrant notamment la fonction jusqu'alors dévolue au CIAP.

**D'autres mesures de la RGPP apparaissent moins en harmonie avec l'esprit de la LOLF.** Ainsi, les travaux menés par les équipes d'audit de la RGPP ont plutôt mis l'accent sur les ministères que sur les missions pourtant représentatives des politiques publiques. La globalisation de la gestion publique permise par la LOLF à travers les redéploiements par nature de dépense, a trouvé une certaine limite avec la mutualisation interministérielle de fonctions supports. Il est vrai que la mutualisation et la globalisation de certaines fonctions supports telles que l'immobilier (avec le service France Domaine), les achats (avec le service des achats de l'État) ou récemment l'informatique (avec la création de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État), ont de profondes vertus de simplification et d'économies budgétaires. Pour autant, elles sont, dans leur esprit, quelque peu contradictoires avec la responsabilisation des gestionnaires voulue par la LOLF. Le décalage le plus significatif est celui de la politique immobilière pour laquelle le patrimoine dont. Chaque ministère était affectataire, leur a été retiré au profit de France Domaine. Un programme unique d'entretien du propriétaire et un compte d'affectation spéciale du patrimoine ont été créés. Même si l'on en comprend les raisons, on ne peut que constater la perte d'autonomie d'une fonction support importante pour un ministère gestionnaire. De la même façon, le «benchmark» mis en place par des ratios de fonctions supports (immobilier, bureautique, DRH), pleinement légitime, rentre là aussi un peu en contradiction avec la liberté de gestion. On peut comprendre néanmoins que l'impératif des contraintes budgétaires ait pu justifier ces entorses à l'esprit de la LOLF. Il ne faudrait pas cependant que l'on recrée, chemin faisant, des programmes par

nature de dépenses qui ne seraient que le retour d'anciens chapitres.

La responsabilité ministérielle pour chaque programme nécessite a priori le pilotage de l'ensemble des crédits d'une politique par chaque responsable. La RGPP a prévu une entorse à ce principe en créant des directions départementales interministérielles pour lesquelles les crédits de fonctionnement et les crédits immobiliers leur ont été retirés. Ils font désormais l'objet d'un programme ad hoc, décliné en BOP régionaux à la disposition des préfets. Les problèmes d'articulation entre la dimension verticale ministérielle et la dimension horizontale des politiques publiques coordonnée par le préfet (dans ses domaines de compétence) ne sont pas nouveaux. La démarche de responsabilité par programme ministériel de la LOLF (déclinée par BOP) est venue exacerber quelque peu cette vieille rivalité, alors que les deux dimensions ont chacune leur légitimité. Des réponses par exception ont donc été apportées.

Enfin, la liberté de redéploiement des effectifs sous forme d'ETPT, n'a pas encore été vraiment développée par des réformes statutaires d'ampleur. Les cadres d'emploi, un moment envisagés, auraient eu pour effet de permettre des redéploiements beaucoup plus faciles au sein d'un même type de métiers. Des progrès importants ont cependant été réalisés avec des fusions de corps mais de nombreux obstacles demeurent tant du point de vue statutaire que du point de vue des rémunérations. Des textes sur la mobilité des fonctionnaires (loi du 3 août 2009 et ses décrets) ont cependant apporté des souplesses réelles que les gestionnaires n'appliquent pas systématiquement.

De façon générale, la perception de la RGPP par les acteurs internes et externes, dans son aspect d'économies budgétaires

et notamment de réduction des effectifs, a perturbé la bonne appropriation de la LOLF. Cette perception a peut-être aussi été biaisée par le moindre rôle joué par le Parlement dans le processus de RGPP à la différence de celui de la LOLF. L'aggravation de la situation budgétaire n'a fait qu'amplifier le phénomène à partir de 2009. En ce sens, la démarche «top down» de la RGPP avec ses règles transversales d'économies se heurte à la démarche «bottom up » espérée de la LOLF à travers des choix judicieux des gestionnaires. Mais l'urgence a prévalu.

Considérons dès lors que les acquis de la LOLF sur les libertés de gestion et l'utilisation d'économies actives sont quelque peu mis en sommeil le temps de résorption de la crise budgétaire. L'autonomie et la responsabilité s'exercent d'autant mieux qu'il y a du grain à moudre. Ce n'est guère le cas aujourd'hui.

### 3. Les textes d'application

Cinq ans après la mise en œuvre de la LOLF, la cristallisation d'une pratique de la gestion financière publique permet désormais de rédiger des textes réglementaires adaptés. La réforme indispensable du décret général sur la comptabilité publique du 29 décembre 1962 permettra de bâtir un texte général sur la gestion budgétaire et comptable publique. Ce décret attendu pour 2012 aurait notamment pour effet de regrouper l'ensemble du corpus juridique des règles de contrôle budgétaire (décret du 27 janvier 2005) et comptable (décret du 29 décembre 1962) dans un texte unique en les ayant au préalable adaptés aux principes et aux pratiques de la LOLF. Ce texte traduirait également le droit dérivé de la LOLF en définissant la structure budgétaire des budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles. Il définirait également le rôle des

directeurs financiers, des responsables de programmes et des responsables de BOP et d'UO.

Ce texte serait également le support juridique de la modernisation des processus et circuits financiers avec la définition et le rôle des centres des services partagés et des services facturiers, et des nouveaux modes de contrôle comptable, tel que le contrôle hiérarchisé de la dépense. L'existence de CHORUS conduirait également à redéfinir dans les différentes phases de la dépense, de la liquidation et de l'ordonnancement. À la suite du décret sur le contrôle interne et de l'audit interne du 28 juin 2011, le texte pourrait définir précisément les règles et modalités du contrôle interne budgétaire et comptable ainsi que l'audit interne. Enfin, le texte pourrait apporter des améliorations au cadre budgétaire des opérateurs de l'État.

Beaucoup de réformes ont été menées au cours de la période récente avec la mise en œuvre de la LOLF et les réformes de la RGPP: réduction des effectifs, réforme de l'administration territoriale de l'État, fusion et réorganisation d'administrations centrales. La décennie passée s'est également illustrée par des réformes permanentes des fonctions supports: financière, DRH, immobilier, achats, paye, pensions, informatique. Ces réformes ont pour la plupart pesé sur les mêmes services dans les ministères dont les agents ont vu leur charge de travail alourdie. L'État se reformerait-il trop vite? La crise budgétaire que nous traversons et les ajustements financiers longtemps retardés peuvent sans doute expliquer cet état de fait, mais il faut garder toujours en mémoire qu'une réforme de la gestion publique financière est une réforme au long cours. Le cadre de la LOLF demeure et ne se résume pas à des mesures

d'économies budgétaires. Gageons que le retour progressif à l'équilibre de nos comptes, tant attendu, permettra le moment venu, aux libertés de gestion de la LOLF de pouvoir enfin s'exprimer avec une plus grande maturité.

## L'IMPOSITION DES « PROFITS FONCIERS » AU MAROC LES DISPOSITIONS ACTUELLES

**Gilles GAUTHIER, Administrateur Général des Finances Publiques, Chargé de Mission pour le Maroc (Mission de Coopération Internationale 2005-2010)  
Gestion et Finances Publiques /Novembre 2011**

Dans les techniques fiscales mises en œuvre, il est d'usage d'opposer l'imposition de la richesse souvent dénommée taxation du capital et l'imposition des revenus, fruits soit du travail, soit du capital, soit des deux.

Entre ces deux pôles prend place un phénomène difficilement rattachable à l'un ou à l'autre: l'accroissement de valeur d'un élément du patrimoine.

Le code général des impôts marocain, notamment sous les articles 61 à 65 a décidé d'assimiler tout profit foncier à un revenu. Mais les profits imposables sont ceux réalisés à l'occasion de la cession à quelque titre que ce soit (gratuit ou onéreux) d'un bien ou d'un droit immobilier.

Le but visé par ces dispositions a donc été de soumettre à l'impôt les profits réalisés à l'occasion de toute transmission d'un bien immobilier. Il convient d'examiner successivement les personnes concernées, les immeubles ou droits concernés et les opérations imposables.

### Champ d'application

#### Personnes imposables

Les profits réalisés lors de la cession d'immeubles ou de droits relatifs à un immeuble relèvent du régime d'imposition des profits immobiliers des particuliers prévu à l'article 61 II du CGI lorsqu'ils sont réalisés par un particulier ou une société à prépondérance immobilière.

#### Biens imposables

Les profits imposables sont ceux qui proviennent de la cession à titre onéreux ou à titre gratuit de biens immobiliers bâtis

ou non bâtis ou de droits relatifs à ces biens.

#### 1 - Les immeubles

Tous les immeubles qu'ils soient bâtis ou non bâtis constituent des biens imposables y compris les immeubles construits par le cédant.

#### 2 - Droits relatifs à des immeubles

Sont également imposables les cessions d'usufruit, de nue-propriété, servitudes, ...

3-les droits sociaux de sociétés transparentes, dites aussi sociétés d'attribution comptent aussi parmi les biens imposables.

4-Il en va de même s'agissant des titres de sociétés non cotées à prépondérance immobilière.

*Précision:*

*Sont considérées comme sociétés à prépondérance immobilière toute société dont l'actif brut immobilisé est constitué pour 75 % au moins de sa valeur, déterminée à l'ouverture de l'exercice au cours duquel intervient la cession imposable, par des immeubles ou par des titres sociaux émis par les sociétés à objet immobilier visées ci-dessus ou par d'autres sociétés à prépondérance immobilière. Ne sont pas pris en considération les immeubles affectés par la société à prépondérance immobilière à sa propre exploitation industrielle, commerciale, artisanale, agricole, à l'exercice d'une profession libérale ou au logement de son personnel salarié.*

### Opérations imposables

#### 1- Les ventes

Il n'y a pas lieu de distinguer selon la forme et le caractère de la vente qui peut être

une vente amiable, une adjudication publique volontaire ou judiciaire.

Il n'y a pas lieu davantage de se préoccuper des modalités de paiement qui peuvent notamment consister en une rente viagère voire une obligation de soins.

## 2 - Les expropriations

Malgré leur caractère de vente forcée, les expropriations pour cause d'utilité publique constituent des cessions à titre onéreux.

## 3 - Les échanges

Ils sont considérés comme des doubles ventes.

Dès lors qu'ils portent sur des immeubles, des droits réels immobiliers ou des actions ou parts sociales, ils génèrent deux profits immobiliers imposables.

## 4 - Les partages et licitations

Pour les partages qui mettent fin à une indivision, le profit est imposable mais seulement si une soulte est versée.

- Partage pur et simple: pas de soulte, donc pas d'imposition des profits immobiliers constatés.

- Partage avec soulte: les bénéficiaires des soultes effectuent une cession à titre onéreux à hauteur de la soulte reçue. Le profit réalisé sera imposable.

## 5 - Les apports en société

L'apport en société constitue une cession à titre onéreux. Il est à ce titre imposable.

Le prix de cession du bien apporté est égal à la valeur réelle des titres reçus en apport. Cette valeur est fixée par référence à la valeur réelle de l'actif social de la société à la date de l'apport.

## 6 - La dissolution d'une société

En mettant fin à l'être moral, la dissolution d'une société à prépondérance immobilière a pour effet de transférer la propriété des biens sociaux aux associés.

Elle constitue donc une cession à titre onéreux susceptible de dégager un profit taxable au nom de chaque associé au prorata de ces droits.

## Les exonérations

Le champ d'application du régime de taxation des profits immobiliers est très

vaste. Aussi, le législateur marocain a-t-il prévu de nombreuses exonérations. Certaines de ces exonérations tiennent compte de la nature des biens vendus, d'autres de la nature des opérations réalisées.

## 1 - Biens exonérés

### 1- La résidence principale

Cette exonération ne profite qu'aux immeubles qui constituent la résidence principale du cédant. Elle est acquise lorsque certaines conditions sont satisfaites.

*Définition de la résidence principale*

*Il s'agit de la résidence habituelle et effective du cédant. C'est une question de fait qui s'apprécie au cas par cas et pour laquelle il appartiendra au contribuable d'apporter le cas échéant des faisceaux de preuve.*

Est exonéré le profit réalisé sur la cession d'un immeuble partie d'immeuble occupé à titre d'habitation principale au moins huit ans au jour de ladite cession, par son propriétaire ou par les membres des sociétés à objet immobilier réputées fiscalement transparentes au sens de l'article 3-30 CGI.

La notion de résidence principale est appréciée au jour de la cession.

L'immeuble doit être la résidence principale au jour de la cession.

L'exonération ne s'applique pas si le bien est vacant, s'il est donné en location ou occupé gratuitement par des membres de la famille du propriétaire.

Cependant, des assouplissements sont prévus:

L'exonération reste applicable si la vente intervient dans des délais raisonnables, c'est-à-dire dans les délais généralement nécessaires pour réaliser l'opération.

Pour l'administration fiscale marocaine le délai de vente peut être considéré comme normal s'il n'excède pas 6 mois.

Cette exonération est également accordée au terrain sur lequel est édifiée la construction dans la limite de 5 fois la superficie couverte par la construction.

### 2 - Certains biens agricoles

Sont également exonérés les profits réalisés sur la cession de droits indivis d'immeubles agricoles, situés à l'extérieur des périmètres urbains entre co-héritiers. Cependant, en cas de cession ultérieure, le profit taxable est constitué par l'excédent du prix de cession sur le coût d'acquisition par le ou les co-héritiers ayant bénéficié de l'exonération.

### 3 - Les logements sociaux

Le législateur marocain a prévu une exonération particulière pour les logements à caractère social.

Est exonéré d'impôt sur le revenu le profit réalisé à l'occasion de la cession du logement social prévu à l'article 92-1-28 CGIM, occupé par son propriétaire à titre d'habitation principale depuis au moins quatre ans au jour de ladite cession.

Cette exonération est accordée sous certaines conditions, notamment la superficie couverte doit être comprise entre 50 et 100 m<sup>2</sup> et le prix d'achat ne doit pas excéder 250 000 dirhams- hors TVA.

## **2 - Opérations exonérées**

### 1- Les cessions de faible montant

De même qu'en France, les opérations de faible montant sont exonérées.

N'est pas imposable le profit réalisé par toute personne qui effectue dans l'année civile des cessions d'immeubles dont la valeur totale n'excède pas 60.000 dirhams

### 2 - Les donations entre parents

Les cessions à titre gratuit portant sur les biens précités effectuées entre ascendants et descendants et entre époux, frères et sœurs sont également exonérées.

## **Détermination du profit imposable**

Le profit est en principe égal à la différence entre le prix de cession (1<sup>er</sup> terme de la différence) et le total formé par le prix de revient du bien (2<sup>e</sup> terme de la différence).

### **1 - Premier terme de la différence**

#### a - Prix de cession net

Le prix de cession s'entend du prix de vente ou de la valeur estimative déclarée ou reconnue par les ou l'une des parties dans

le contrat.

Le prix exprimé dans l'acte de cession ou la déclaration du contribuable peut être écarté et faire l'objet de redressement lorsqu'il ne paraît pas conforme à la valeur vénale du bien à la date de la cession.

#### b - Frais de cession

Les frais de cession s'entendent des frais d'annonces publicitaires, des frais de courtage et des frais d'établissement d'actes, normalement à la charge du cédant, ainsi que des indemnités d'éviction, dûment justifiés.

## **2 - Second terme de la différence**

#### a - Prix d'acquisition

Le prix d'acquisition s'entend du prix effectivement payé ou déclaré lors de l'acquisition du bien.

En cas de cession d'un bien immeuble ou d'un droit réel immobilier dont le prix d'acquisition ou le prix de revient en cas de livraison à soi-même a été redressé par l'administration, soit en matière de droits d'enregistrement, soit en matière de taxe sur la valeur ajoutée, le prix d'acquisition à considérer est celui qui a été redressé par l'administration et sur lequel le contribuable a acquitté les droits dus.

Lorsque le prix d'acquisition ne peut pas être justifié, il est évalué par l'administration.

En cas de cession d'immeubles acquis par héritage, le prix d'acquisition à considérer est:

- soit la valeur vénale des immeubles inscrite sur l'inventaire dressé par les héritiers dans les douze mois suivant celui du décès du de « cujus »,

- soit, à défaut la valeur vénale des immeubles au jour du décès du de « cujus », qui est déclarée par le contribuable (sous réserve du droit de contrôle de l'Administration).

En cas de cession d'immeuble acquis par donation exonérée en vertu des dispositions de l'article 63-111 CGI le prix d'acquisition à prendre en compte est:

- soit le prix d'acquisition de la dernière cession à titre onéreux;



- soit la valeur vénale de l'immeuble lors de la dernière mutation par héritage si elle est postérieure à la dernière cession;
- soit le prix de revient de l'immeuble en cas de livraison à soi-même.

#### **b- Frais d'acquisition**

Le prix d'acquisition est augmenté des frais d'acquisition, des dépenses d'investissements réalisés, ainsi que des intérêts ou la rémunération convenue d'avance, payés par le cédant, soit en rémunération de prêts accordés par les institutions spécialisées ou les établissements de crédit et organismes assimilés, ment autorisés à effectuer ces opérations, par les œuvres sociales du secteur public, semi public ou privé ainsi que par les entreprises, soit dans le cadre du contrat « Mourabaha » souscrit auprès des établissements de crédit et les organismes assimilés.

Les frais d'acquisition s'entendent des frais et loyaux coûts du contrat, droits de timbre et d'enregistrement, droits payés à la conservation foncière pour l'immatriculation et l'inscription ainsi que les frais de courtage et les frais d'actes afférents à l'acquisition de l'immeuble cédé.

Ils sont évalués forfaitairement à 15 % du prix d'acquisition, sauf dans le cas où le contribuable peut justifier que ces frais s'élèvent à un montant supérieur.

#### **c-Majorations à apporter au prix d'acquisition**

Le prix d'acquisition est augmenté des dépenses d'investissement et réévalué en fonction de l'indice du coût de la vie.

Les dépenses d'investissement s'entendent des dépenses d'équipement de terrain, construction, reconstruction, agrandissement, rénovation et amélioration dûment justifiées.

Le prix d'acquisition, augmenté comme il est dit ci-dessus, est réévalué en multipliant ce prix par le coefficient correspondant à l'année d'acquisition, calculé par l'administration sur la base de

l'indice national du coût de la vie.

Pour les années antérieures à 1946, le coefficient est calculé sur la base d'un taux forfaitaire de 3 % par an.

#### **Taux de l'impôt et cotisation minimale**

Le taux de l'impôt est de 20%. (Article 73 du CGI/M).

Mais même en l'absence de profit, et c'est là une disposition intéressante qui s'apparente à un véritable impôt de mutation, les contribuables réalisant les opérations imposables sont tenus d'acquitter un minimum d'imposition ne pouvant être inférieur à 3% du prix de cession (article 144 CGI/M).

#### **Obligations déclaratives (article 83 CGI /M)**

En ce qui concerne les cessions de biens immeubles ou de droits réels s'y rattachant, les propriétaires, les usufruitiers et les redevables de l'impôt doivent remettre contre récépissé une déclaration au receveur de l'administration fiscale dans les trente jours qui suivent la date de la cession, le cas échéant, en même temps que le versement de l'impôt prévu à l'article 173 CGI.

Toutefois, en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, la déclaration prévue ci-dessus doit être produite dans les trente jours qui suivent la date de l'encaissement de l'indemnité d'expropriation.

La déclaration est rédigée sur ou d'après un imprimé-modèle établi par l'administration. Elle doit être accompagnée de toutes pièces justificatives relatives aux frais d'acquisition et aux dépenses d'investissement.

Les sociétés à prépondérance immobilière, quant à elles, sont tenues de joindre à la déclaration de leur résultat fiscal la liste nominative de l'ensemble des détenteurs de leurs actions ou parts sociales à la clôture de chaque exercice.

## Recouvrement et rectifications de l'impôt

L'impôt sur le profit immobilier est versé spontanément:

- l'impôt dû par le cédant afférent aux profits constatés ou réalisés à l'occasion de la cession de biens immobiliers ou de droits réels s'y rattachant, ou de valeurs mobilières et autres titres de capital et de créance, dans le délai de déclaration prévu aux articles 83 et 84 CGI, au receveur de l'administration fiscale soit:

- du lieu de situation de l'immeuble cédé;  
- ou du lieu du domicile fiscal du cédant des valeurs mobilières et autres titres de capital et de créance.

Le versement de l'impôt s'effectue par bordereau-avis sur ou d'après un imprimé-modèle établi par l'administration.

### **S'agissant des rectifications:**

Lorsque au vu de la déclaration du contribuable l'inspecteur des impôts est amené à apporter des rectifications ou à procéder à l'estimation du prix d'acquisition et/ou des dépenses d'investissements non justifiées ou de la valeur vénale des biens cédés, il notifie au contribuable la nouvelle base rectifiée ainsi que les motifs et le montant des redressements envisagés dans un délai maximum de quatre vingt dix jours suivant la date du dépôt de ladite déclaration.

Si dans le délai de trente jours suivant la date de réception de la notification, le contribuable accepte la base d'imposition qui lui est notifiée, l'impôt est établi par voie d'ordre de recettes.

À défaut de réponse dans le délai prescrit, l'imposition est établie et ne peut être contestée que dans les conditions limitativement prévues par le code.

Dans le cas où des observations ont été formulées par le contribuable dans le délai de trente jours précité et si l'inspecteur les estime non fondées, en tout ou en partie, la procédure se poursuit.

Les dissimulations reconnues par les parties au contrat donnent lieu à une

imposition supplémentaire dans le délai de reprise normal, pour laquelle l'acheteur est solidairement responsable avec le vendeur de son paiement.

# POLITIQUE ECONOMIQUE

## BUDGET 2012 : PLUS D'INVESTISSEMENT, PLUS DE SALAIRES ET PLUS DE DEPENSES AUSSI

**Salah Agueniou**

**La Vie Economique / 20-3-2012**

Les investissements publics seront en hausse de 21 milliards de DH. La masse salariale en hausse de 6% à 93.5 milliards de DH. Les dépenses courantes, malgré les efforts, s'accroissent de 8% à 29.4 milliards de DH.

Le projet de Loi de finances pour l'année 2012, adopté en conseil de gouvernement le jeudi 8 mars, prévoit de réaliser une croissance de 4,2% au cours de cet exercice. Mais sur la législature (2012-2016), le nouveau gouvernement ambitionne de faire «passer» le niveau de progression du PIB à des paliers supérieurs se situant, en moyenne, à 5,5% pour le PIB global et à 6% pour le PIB non agricole.

Pour y parvenir à cette croissance forte et durable, l'Exécutif s'est fixé comme objectifs, d'un côté, de soutenir la demande intérieure et de poursuivre les réformes sectorielles, et, de l'autre côté, de rétablir les équilibres macroéconomiques, rompus ces dernières années.

Dans le projet de budget qui sera présenté incessamment au Parlement, ces objectifs se sont traduits, en ce qui concerne la variable «demande», par l'amélioration des crédits alloués à l'investissement et le soutien de la consommation au moyen de la prise en charge des engagements pris dans le dialogue social, la maîtrise de l'inflation (2%) et la promotion de l'emploi.

Au chapitre investissement, l'effort global

pour 2012 se chiffre à 188,3 milliards de DH, en hausse de 12,55% (+21 milliards) par rapport à 2011. Ce montant global comprend, entre autres, l'investissement du budget général pour 59,13 milliards de DH, au lieu de 54,8 milliards en 2011 et celui des entreprises et établissements publics pour 122,8 milliards de DH. Avec l'érection de la bonne gouvernance en institution rattachée au ministère affaires générales, on peut penser que la dépense publique en général gagnera encore plus en efficacité. La révision du décret sur la passation des marchés de l'Etat pour l'étendre aux marchés des collectivités territoriales et des entreprises et établissements publics apparaît comme un des moyens de renforcer cette orientation.

### **31,5 milliards pour la compensation, 14 pour les arriérés**

Quant à la consommation, il n'y a pas dans le projet de budget de mesures nouvelles, directes la concernant (qui pouvait d'ailleurs s'y attendre compte tenu du niveau des charges de compensation ?), mais la prise en charge des engagements pris dans le dialogue social (voir page 12), la maîtrise de l'inflation, donc des prix, et le soutien à l'emploi, générateur de revenus, devraient la renforcer. A titre d'exemple, le relèvement du quota annuel pour la promotion de grade de 28 à 30% à compter du 1er janvier 2011 et de 30 à 33% à partir du 1er janvier 2012 va générer un coût annuel de 283 MDH. De

même, la création de grade supplémentaire pour le personnel dont les possibilités d'avancement sont limitées, induit un coût budgétaire estimé à près de 700 MDH. Mais cette mesure ne sera mise en place que si l'âge légal de départ à la retraite est repoussé ! Bref, beaucoup a été fait pour les salariés du public en ce qui concerne l'amélioration de leurs revenus (donc de la consommation), il reste sans doute des efforts à fournir, mais pas forcément en terme financier, direct ; en tout cas pas dans la conjoncture actuelle.

Cela dit, le soutien des prix, lui, demeure. Le gouvernement a en effet prévu une enveloppe de 31,5 milliards de DH au titre des charges de compensation (des produits pétroliers, de la farine et du sucre) pour 2012 ; sans compter 14 milliards de DH dédiés au règlement des arriérés de compensation au titre de 2011. Et cette politique continuera, en attendant la réforme du système dont le démarrage est promis pour cette année. Sur le front de l'emploi, il est prévu non seulement d'améliorer, après leur évaluation, les programmes déjà existants (Idmaj, Moukawalati et Taehil), mais d'en lancer de nouveau ; notamment les programmes «Moubadara» à travers les associations opérant dans le social et l'éducatif, et «Taeter» destinés aux diplômés chômeurs de longue durée, avec une aide mensuelle dans la limite d'un an de stage.

Ces mesures et d'autres devraient donc, selon la logique du gouvernement,

encourager l'activité et générer un surcroît de recettes, notamment fiscales. Mais, et c'est le deuxième axe de la stratégie du gouvernement, l'amélioration de l'activité serait insuffisante si les équilibres macroéconomiques ne sont pas rétablis. On a bien vu en effet que la réalisation de niveaux de croissance parfois élevés ou corrects ne prémunit pas toujours contre de lourds déficits. C'est le cas en 2011 et même en 2010. C'est pourquoi la rationalisation de la dépense est érigée en objectif stratégique. Mais sur quelles dépenses agir ? Celles du personnel ? Pour 2012, un peu plus de 26 000 agents seront recrutés dans la fonction publique, faisant passer la masse salariale à 93,5 milliards de DH au lieu de 88,2 milliards. Mais dans cette progression, ne l'oublions pas, il y a la part du dialogue social. Les possibilités de maîtrise de ce poste budgétaire se limitent pour l'instant en la suppression des postes budgétaires vacants. En revanche, en ce qui concerne les dépenses de matériel et les dépenses diverses (organisation de colloques, hébergement, restauration, frais de réception, télécommunications, parc auto...), l'Exécutif a affiché son intention de les réduire drastiquement. Il n'empêche ! L'enveloppe allouée à ces dépenses dites du train de vie de l'Etat est passée de 26,90 milliards de DH à 29,04. C'est sans doute pour cela que le gouvernement a eu la prudence ou la sagesse de ne prévoir le retour à un déficit de 3% du PIB qu'au terme de la législature; pour 2012, ce sera au mieux 5%...

# FINANCES PUBLIQUES

## LES DETERMINANTS DE LA PERFORMANCE DES GOUVERNANCES TERRITORIALES

Le cas des stratégies concertées de développement durable des territoires

**Valéry Michaux, Reims Management School**

**Revue française de gestion, Octobre 2011**

À l'heure d'une réforme profonde de l'organisation territoriale et du millefeuille institutionnel français, il est intéressant d'analyser comment, depuis la Loi d'orientation et d'aménagement durable des territoires de 1999, cette organisation territoriale a déjà vécu une révolution lente mais profonde durant la dernière décennie. L'objectif de cet article est de présenter les résultats d'une recherche menée sur quatre années dans le domaine des stratégies concertées de développement durable des territoires. Dans le cadre de cet article, les auteurs s'intéressent aux gouvernances territoriales locales transversales qui ont piloté la mise en place et la mise en œuvre de ces démarches territoriales. Plus particulièrement, cet article porte sur les déterminants de la performance de ces gouvernances territoriales.

Depuis une vingtaine d'années, on voit émerger en France l'idée que le développement d'un territoire passe par la coopération entre les différents acteurs qui y sont implantés. Depuis les années 1990, cette tendance se renforce avec un nombre croissant de lois ou de dispositifs impulsés par l'État qui incitent les acteurs présents sur un même territoire à travailler ensemble en formulant et mettant en œuvre une « stratégie territoriale » commune. Ces « cadres de coopération stratégiques » n'ont pas pour vocation de se substituer aux acteurs des territoires mais bien d'apporter un support structurant fort qui favorise une meilleure synergie entre eux. La recherche présentée dans cet article s'échelonne de septembre 2004 à juin 2006 et porte sur les stratégies territoriales concertées de développement dans une perspective de développement durable et équilibré des territoires et les gouvernances territoriales qui ont émergées dans ce contexte. L'objet de cet article n'est pas de théoriser les phénomènes sociocognitifs

ou organisationnels sous-jacents à ces gouvernances mais d'identifier de façon objectivée les facteurs qui expliquent leur niveau de performance.

## I – L'OBJET DE LA RECHERCHE AU CROISEMENT ENTRE QUATRE ÉCOLES DE PENSÉE INTERNATIONALES

### 1. L'objet de la recherche

Quelle est l'échelle géographique la plus pertinente pour que cela ait un sens de réfléchir à l'avenir d'un territoire donné et de dégager un consensus quant aux orientations stratégiques communes à atteindre? On le devine, les 36 000 communes de France dont 32 000 ont moins de 2 000 habitants ne peuvent pas constituer une échelle géographique pertinente pour cela. C'est pourquoi, depuis 1992, l'État incite les communes à se regrouper en communautés de communes dans les zones rurales, en communauté d'agglomération autour des

villes et en communautés urbaines dans les grandes aires urbaines. Néanmoins, durant les années 1990, cette coopération intercommunale ne dépassera pas la mutualisation d'une partie des impôts communaux pour assurer la gestion de services communs à la population ou pour développer des actions communes (par exemple le développement économique). C'est la Loi d'orientation, d'aménagement et de développement du territoire (ou LOADT) de 1995 et la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (ou LOADDT) de 1999 qui vont institutionnaliser l'échelle du « pays » dans les zones rurales ou périurbaines comme nouveau « lieu » pertinent de réflexion et de mise en œuvre d'une stratégie territoriale de développement durable et équilibré des territoires. Le « pays » ne correspond donc pas à une organisation publique comme une collectivité territoriale supplémentaire contrairement aux communautés de communes, d'agglomération ou urbaine. Il correspond, dans les zones rurales et périurbaines, au territoire le plus cohérent et pertinent au niveau géographique, culturel, économique ou social pour instaurer synergie, concertation et coordination entre les acteurs locaux et ainsi favoriser le développement du territoire sur le long terme. Ce « cadre de coopération stratégique » peut correspondre à un bassin de vie, d'emplois ou encore à un bassin économique ... cela dépend des problématiques spécifiques à chaque territoire. Dans tous les cas, il y a dans la LOADDT une volonté forte d'instaurer une collaboration plus étroite entre les villes centres et leur zone rurale de référence périphérique. Les « pays » sont donc susceptibles d'englober plusieurs collectivités (communes, communautés de communes et parfois même communautés d'agglomération). Historiquement, la loi n'oblige aucune collectivité territoriale locale à coopérer.

Il s'agit plutôt d'un cadre « méthodologique » 1) co-développement d'un « projet de territoire » (identification des grandes orientations stratégiques communes) à dix ans, reconnaissance par l'État de ce « projet de territoire » et co-signature d'une « charte » entre les collectivités engagées; 2) obligation pour les élus locaux concernés d'impliquer les « forces vives » du territoire dans la formulation de cette stratégie ; ces acteurs doivent constituer un « conseil de développement » qui regroupera tous les acteurs locaux concernés par l'aménagement du territoire, son développement économique mais aussi par son développement social, culturel et environnemental; 3) obligation de décliner cette stratégie globale du territoire en un plan d'action commun à l'ensemble des acteurs qui devront contractualiser leurs engagements dans un « contrat d'actions » local à trois ans validé par l'État. Ce cadre « méthodologique » qu'offre la loi permet d'offrir aux acteurs locaux un cadre institutionnel de référence. Très rapidement, dès le début des années 2000, les conseils régionaux vont être au côté de l'État pour mettre en place ces démarches de « pays » dans le cadre du contrat de plan État-région. Dans de nombreuses régions françaises cette nouvelle politique locale a été coercitive puisqu'il a été fait obligation aux élus locaux de collaborer et de formaliser leurs engagements réciproques dans le cadre d'un « pays » pour pouvoir obtenir des cofinancements (budgets territorialisés) de l'État et des conseils régionaux concernant leurs projets de développement et d'aménagement. Il s'agit d'un changement important de paradigme dans l'action publique puisque la logique classique du guichet qui conduisait à financer au cas par cas les collectivités s'efface donc au profit d'une régulation locale et d'une demande collective et commune de financement basée sur une stratégie de développement

territorial durable précise. Ce nouveau cadre contraignant a été très mal vécu par un certain nombre d'élus locaux qui avaient l'habitude de mobiliser les cofinancements des régions et de l'État individuellement au nom de leur collectivité. Perte de liberté, perte de libre arbitre, on mesure facilement les nombreuses critiques émises à cette époque (Douillet, 2001). Ce nouveau paradigme a donc mis en obligation, un certain nombre d'élus locaux qui n'avaient pas l'habitude de coopérer, de commencer à rentrer dans une logique de réflexion collective stratégique concernant leur territoire de référence (À quel territoire pertinent ma collectivité se rattache-t-elle ?) les fragilités mais aussi les atouts de leur territoire commun (logique d'un diagnostic partagé entre différentes collectivités), l'avenir souhaité de leur territoire (exercice commun de prospective territoriale) et une logique de réflexion sur les projets communs ou cohérents entre eux qui pourraient être développés ensemble pour faire évoluer ce territoire pertinent au niveau géographique, économique, social, culturel et environnemental. Dans la région analysée ici cette démarche commence entre 2000 et 2003 avec une politique régionale État-région très axée sur la participation des acteurs de la société civile (acteurs locaux représentatifs des différentes problématiques que rencontre le territoire). C'est donc une double révolution pour les élus locaux de cette région, avec à la fois l'apparition d'un cadre coercitif les obligeant à coopérer dans le contexte d'une loi cadre et l'obligation de bâtir un projet de territoire (choix d'une stratégie de développement à dix ans) et de mener des réflexions avec les instances qui représentent les forces vives économiques, sociales, culturelles, environnementales, etc. du territoire. Toutes régions confondues, il y a en 2010, près de 350 démarches de « pays»

reconnues en France. Ces démarches stratégiques pour un développement durable des territoires couvrent la quasi-totalité des zones rurales et périurbaines de moyenne importance soit 50 % de la population française et 84 % du territoire français.

## 2. La « gouvernance territoriale » locale: au croisement entre quatre écoles de pensée internationales différentes

Notre objet de recherche est très spécifique ici. Il s'agit d'analyser les gouvernances territoriales, souvent des entités de pilotage et de concertation aux contours très flous, créées de façon ad hoc entre 2003 et 2005 pour mener les démarches territoriales de « pays » dans la région concernée. Cet objet de recherche doit être resitué au croisement entre quatre écoles de pensée internationales différentes.

### ***La gouvernance comme « modalités ou mécanismes» de coordination découlant de l'approche de Williamson***

La première approche appartient à une tradition ancrée dans les sciences économiques et prend ses racines dans l'approche de Williamson. Ici, la gouvernance apparaît comme différentes «modalités ou mécanismes » permettant une coordination pertinente d'acteurs ou d'entités organisationnelles au plan local. La gouvernance est perçue comme une articulation stabilisée de régulations entre acteurs économiques, publics et parapublics. Le concept de régulation est défini autour de trois dimensions: les modes de coordination et de régulations entre activités et entre acteurs, les ressources allouées à cette coordination et le mode de structuration des conflits

(prévention, résolution, sanction).

Déclinant le raisonnement de Williamson, un certain nombre d'auteurs définissent une typologie des mécanismes ou modalités de gouvernance : le marché (la concurrence et les échanges marchands), l'État (la contrainte et la coercition des politiques publiques), la communauté (la solidarité et les mécanismes de réciprocité de don et de contre don) et l'émergence d'entités organisationnelles non lucratives (la négociation stabilisée multi-acteur). C'est une grille d'analyse classique dans les travaux portant sur la gouvernance territoriale tant au niveau international qu'en France notamment dans les travaux de recherche récents portant sur l'analyse des gouvernances des pôles de compétitivité (par exemple Ehlinger et al, 2007 ; Lauriol et al., 2008 ; Boquet et Mothe, 2009). Les nouvelles gouvernances territoriales créées dans le contexte des démarches de « pays » sont à resituer dans cette première école de pensée.

### ***L'école de la proximité***

La seconde école de pensée est à rattacher à l'ensemble des travaux menés au plan international pour comprendre pourquoi certaines zones géographiques sont plus innovantes, plus dynamiques économiquement et ont réussi à développer une attractivité plus forte comme les clusters ou les districts. Ce courant s'enracine dans les travaux de recherche de la « Learning Région » au niveau international ou de l'école de la proximité en France (voir par exemple la synthèse proposée par Lauriol et al. 2008 sur les liens entre ces deux approches). Plus ancrée dans la géographie économique que la précédente école de pensée, ces travaux se situent au confluent de l'économie spatiale et de l'économie industrielle et cherchent à appréhender les déterminants des dynamiques économiques territoriales

(Bellet et al. 1993). Les auteurs du groupe de la proximité mettent ainsi en avant, dans l'émergence de systèmes productifs locaux, l'importance des formes de coordination entre les acteurs et le rôle décisif des proximités organisationnelle (existence d'une méta-organisation multipartie prenante, juridiquement reconnue et légitime) et institutionnelle (partage de règles et de valeurs communes) dans la localisation des activités économiques et la perpétuation des dynamiques collectives territorialisées (Gilly et Torre, 2000). Cette école de pensée fait une large place à une tradition anthropologique du territoire que l'on retrouve chez les géographes. Le territoire ne constitue pas " un simple échelon spatial parmi d'autres où s'élaboreraient des politiques locales dans les contraintes imposées par des démarches hiérarchiques descendantes. Le territoire s'impose au contraire comme un construit social en émergence qui se développe au travers de relations durables de proximité géographique entre une multiplicité d'acteurs (Pecqueur et Zimmerman, 2004 ; Zimmermann, 2008). Ces relations de « voisinage » constituent un cadre privilégié pour que l'élaboration de normes, de règles, de référentiels communs favorisant l'action collective et l'action concrète commune, soit possible. Le territoire développe sa propre identité, sa propre histoire, sa propre dynamique différenciée des autres espaces. Ces nouvelles formes de coordination émergente seraient à l'origine de création de valeur. Dans de récents travaux, Torre (2009) ou Loilier (2010) mettent l'accent sur le fait que ces proximités géographiques, institutionnelles et symboliques peuvent rester inactivées et non mobilisées dans certains territoires nécessitant alors des politiques publiques locales spécifiques tels les pôles de compétitivité (Favoreu et al., 2008).



La cohérence et le développement du territoire entraînent nécessairement la mise en place d'une organisation territoriale au sein de laquelle on va produire un contexte de « proximité organisationnelle » favorisant la prise de décision partagée. Dans ce contexte, la gouvernance locale territoriale est définie comme un processus de mise en compatibilité de plusieurs proximités institutionnelles unissant des acteurs (économiques, institutionnels, sociaux, etc.) géographiquement proches, en vue de la résolution d'un problème productif ou de la réalisation d'un projet local de développement (Gilly et Torre, 2000 ; Gilly et Perrat, 2003). Selon les auteurs, cette définition met l'accent sur la gouvernance comme processus c'est-à-dire comme dynamique institutionnelle qui articule, de manière toujours spécifique, différentes logiques d'acteurs se confrontant ou coopérant sur un même territoire. La construction de compromis locaux entre acteurs autour d'un projet de territoire apparaît ici structurant. Pour parler de gouvernance locale, il faut que les éléments de stabilité l'emportent, c'est-à-dire que les compromis entre acteurs soient suffisamment stables et cohérents pour lever l'incertitude inhérente à l'action collective et ainsi réduire rivalités et conflits. Alors seulement peut se mettre en place un système de règles et de représentations communes générant des régularités productives localisées et donc l'émergence d'une structure de gouvernance locale. À l'inverse, lorsque les éléments d'instabilité (rivalités, conflits, etc.) mettent en cause les compromis existants, on rentre dans une phase de crise de la gouvernance locale qui peut conduire à une fragmentation de la dynamique collective.

Le développement des démarches territoriales de pays et les gouvernances territoriales associées sont à resituer dans cette seconde école de pensée avec une

hypothèse forte de lien entre performance des gouvernances territoriales et « projet de territoire », « compromis locaux », « territoire social construit au sens anthropologique du terme » et « création de normes et de référentiels partagés ».

### ***La gouvernance territoriale dans la tradition des sciences politiques***

Les nouvelles gouvernances territoriales apparues dans le cadre des pays sont à resituer également dans une perspective plus politique montrant toutes les ambiguïtés et difficultés d'une participation croissante des acteurs locaux de la société civile dans une sphère décisionnelle réservée traditionnellement aux élus locaux voire à l'État. Au plan international et historique, c'est dans le champ de la gouvernance urbaine que la notion de gouvernance territoriale apparaît dès les années 1980 avec l'idée sous-jacente de transversalité et d'horizontalité ou d'égalité entre des acteurs impliqués dans la structuration des villes ou des zones urbaines. En 1995, Le Gales introduit la notion de gouvernance dans l'analyse des modes de décision partagée mis en place dans les villes au travers de leur politique. Plus récemment, de nombreux travaux portent sur les nouvelles gouvernances urbaines des agglomérations.

Cette approche de la gouvernance territoriale locale met l'accent sur la concertation et la participation des acteurs socio-économiques à des décisions qui relevaient auparavant de la sphère publique et politique uniquement. On parle ici de gouvernance territoriale participative en mettant ainsi l'accent sur la transformation du rôle de l'État. Dans le domaine des politiques publiques, la notion de « gouvernance » se serait construite en opposition à celle de « gouvernement ». Alors que la gouvernance renvoie à la notion de

négociation et de consensus pour dégager une décision publique entre différents acteurs « égaux », la notion de gouvernement évoque un contexte organisationnel hiérarchique où il existe un lien de subordination avec l'État, seul détenteur de légitimité (Gaudin, 2004). Cette notion met l'accent sur la recomposition des liens entre les sphères publiques et privées (Hermet et al. 2005) et insiste sur l'enrichissement du dialogue entre institutions publiques et société civile. Dans ce cas, la gouvernance est synonyme de prise en compte des attentes des populations, de renouveau de la démocratie participative avec le souhait sous-jacent de lutter contre la désaffection des citoyens pour la politique et plus généralement d'implication large des acteurs socio-économiques des territoires. L'enjeu de la gouvernance territoriale n'est pas ici dans la codécision, mais dans tous les modes de co-construction de solutions locales avec toutes les difficultés et les ambiguïtés que peuvent recouvrir des négociations entre des acteurs financeurs et financés, des acteurs élus par les citoyens et des non-élus, des acteurs spécialisés sur des problématiques spécifiques (habitat, transport, secteur social, acteurs de l'emploi, développement économique, etc.) et des acteurs plus politisés. Cette évolution est traduite ici par l'obligation qui est faite aux collectivités dans la LOADDT de réunir un conseil de développement. Une hypothèse forte a donc été avancée de lien entre performance des gouvernances territoriales et reconfiguration des liens entre élus et acteurs de la société civile.

### ***La gouvernance territoriale dans la tradition de l'école internationale d'administration publique et de management public***

Enfin, les gouvernances territoriales

apparues dans le contexte des « pays » sont à resituer dans les sciences administratives internationales. Si la précédente école de pensée traite une part de la territorialisation de l'action publique (ouverture des décisions publiques), cette seconde école est plus centrée sur l'analyse des phénomènes socio-organisationnels en jeux au sein des multiples gouvernances mises en place entre acteurs locaux privés et institutions publiques et parapubliques pour traiter de nombreuses problématiques sociétales aujourd'hui. Cette école de pensée porte sur des terrains très hétérogènes comme le montre la méta-analyse d'Ansell et Gash (2007) qui croise un ensemble de travaux de recherche empiriques portant sur différents types de gouvernances collaboratives locales. Leur conception de la gouvernance est « a governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets » (p. 544). Ils ont ainsi pu isoler 137 cas de gouvernances collaboratives dans différents secteurs de la politique publique comme la gestion territorialisée des établissements scolaires, la gestion des communautés locales, le management local de l'eau, les processus participatifs autour de l'aménagement du territoire, les partenariats autour de la santé et des établissements de santé et autour de la gestion des ressources naturelles, les partenariats public-privés mis en place pour assurer un service aux usagers ... Malgré l'hétérogénéité des terrains, les auteurs tentent d'appréhender les facteurs susceptibles d'influencer positivement ou négativement le développement d'une collaboration efficace. Parmi ces variables, on peut distinguer celles qui caractérisent l'historique des relations entre les acteurs

(historique de conflit ou de coopération), le caractère incitatif du contexte dans lequel se développe la coopération, l'équilibre des pouvoirs et ressources entre les acteurs, le leadership et le design institutionnel. D'autres variables influencent plus directement les processus de collaboration: l'existence d'un dialogue direct entre les acteurs, la création d'un lien de confiance, le développement d'un engagement commun et une compréhension partagée.

Ici, la gouvernance n'est plus analysée au prisme des mécanismes de coordination en jeu (première école de pensée) ou des phénomènes identitaires, culturels organisationnels et cognitifs (seconde école de pensée) ou encore de difficultés d'ouverture des décisions publiques à la société civile (troisième école de pensée) mais en termes de nouveaux enjeux managériaux. Il faut pouvoir sélectionner et activer les bons acteurs. Il faut pouvoir créer une convergence possible entre des acteurs qui ont initialement des perceptions des problèmes, des solutions et des situations très différentes les uns des autres. Il faut pouvoir mettre en place les conditions de formulation d'objectifs partagés qui permettent de stabiliser des modes de coordination entre les acteurs. Il faut pouvoir améliorer et superviser ces interactions dans le temps et réguler les éventuels conflits. Il est donc nécessaire, au-delà de leur structure, de se poser la question du rôle managériale des gouvernances territoriales (voir par exemple les travaux de Klijn notamment Klijn, 2008). Cette école de pensée introduit donc une réflexion sur les pratiques managériales sous-jacentes à la mise en synergie des « parties prenantes» (Peters et Pierre, 2006 ; Agranof et McGuire, 2003). Elle adopte donc un angle d'analyse complémentaire à l'approche classique des parties prenantes. Rappelons que le concept de partie prenante a été introduit dans la sphère

privée (Freeman, 1984) et a enrichi considérablement des travaux portant sur la responsabilité sociale de l'entreprise et la gouvernance des entreprises (corporate governance). Dans le contexte territorial, la notion de parties prenantes a été complétée par la théorie de l'acteur réseau (Law et Hassard, 1999; Latour, 2006).

En effet, les auteurs montrent que le point d'entrée de la construction progressive d'un collectif territorialisé multi-acteur dépend de la «relation problématique» (controversée/problématisation) qui se traduit par l'émergence progressive d'un réseau (acteur-réseau) et l'émergence progressive de solutions pérennes de coordination interacteur (auto-organisation). Dans le cadre de cette recherche, nous avons fait l'hypothèse d'un lien entre ces différentes phases caractérisant l'évolution des liens entre acteurs publics, parapublics et privés en prenant en compte l'historique de leurs relations, l'équilibre entre les pouvoirs et "ressources entre les acteurs et de leur leadership, la performance de la gouvernance territoriale et le rôle d'un management territorial spécifique.

### 3. La question de la performance des gouvernances territoriales

Le croisement entre ces quatre écoles de pensée permet de mieux cerner la question de la performance des gouvernances territoriales locales. Dans le cadre de cette recherche, nous avons fait l'hypothèse d'un lien entre:

- une gouvernance territoriale « performante» (critères développés dans la partie suivante) et
- l'existence d'un « projet de territoire coconstruit en commun» permettant une proximité cognitive et institutionnelle, d'une instance de décision partagée permettant des « compromis

locaux stabilisés », de différentes phases d'enrôlement, de controverse et de problématisation caractérisant notamment l'évolution des liens et des débats entre acteurs locaux publics, parapublics et privés et entre élus et « non-élus » (identifié sous l'appellation commune en sciences politiques de « société civile ») et le rôle de pratiques managériales territoriales spécifiques, support de ces débats.

## II - DE LA TYPOLOGIE DES GOUVERNANCES TERRITORIALES À LA PROBLÉMATIQUE DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE

La recherche longitudinale et comparative menée ici porte sur la mise en place de 24 démarches de pays dans une région plutôt rurale ayant quelques pôles d'activité internationaux autour de quelques grandes communautés d'agglomération. Il s'agit d'une recherche abductive (alternance de phases inductives et déductives), longitudinale (4 années de recherche) et comparative (comparaison entre 10 territoires principaux) suivie d'une analyse rétrospective (nouvelle analyse des phases initiales et intermédiaires à la lumière des phases finales) (Michaux, 2009, 2010). Les premiers travaux exploratoires montrent que la notion de « territoire de projet » aboutit à des périmètres géographiques très variables (comprenant une seule grande communauté de communes avec 20000 habitants jusqu'à des « pays » qui comportent 16 communautés de communes et 80 000 habitants avec une moyenne autour de 6 à 8 communautés de communes). Les investigations initialement menées ont permis de montrer que, tant la qualité des démarches collectives de réflexion territoriales stratégiques engagées dans le cadre des « pays » que leurs impacts étaient dépendants de la nature de la

gouvernance territoriale (Michaux, 2009). En effet, le cadre coercitif de coopération entre les élus a fait émerger dans tous les territoires des entités organisationnelles nouvelles pour pouvoir piloter ces démarches collectives transversales impliquant plusieurs collectivités. Néanmoins, les modes d'interactions, les positionnements et les liens spécifiques, entre cette nouvelle instance de décision spécifique aux élus (non prévu par la loi) et le conseil de développement qui fédère les acteurs de la société civile ou socio-économiques du territoire (constitution d'un conseil de développement imposé par la loi), sont très différents d'un territoire à l'autre. Il apparaît qu'il n'existe pas une solution idéale de gouvernance locale, mais une solution pertinente pour chaque territoire en fonction de son histoire, de sa configuration, de la légitimité et de la volonté des acteurs locaux qui y sont présents.

### 1. Premiers résultats: les différentes formes de gouvernance effectivement observées dans le cadre des pays

Les analyses intermédiaires et finales menées dans le cadre de cette recherche montrent qu'il existe, en fonction des forces en présence et de l'historique politique du territoire, trois configurations principales de gouvernance qui ont émergé dans le cadre des « pays » dans la région concernée (encadré ci-après). Aucun de ces trois types ne semble plus performant que les autres. A contrario, ce qui va apparaître déterminant c'est qu'un même système de gouvernance (au sens structure) n'évolue pas de la même façon au cours du temps en fonction de facteurs saillants.

## TROIS TYPES DE SYSTÈME DE GOUVERNANCE TERRITORIALE OBSERVÉS

### **Type 1 et évolution dans le temps**

Une association (ou un syndicat mixte intercommunal) regroupe tous les élus locaux concernés et collabore de façon épisodique avec un conseil de développement informel ayant peu de poids et de façon générale peu impliqué. Plusieurs analyses comparatives (2006, 2007, 2008) montrent que certains de ces territoires n'évolueront pas et resteront relativement fragmentés. A contrario, d'autres territoires vont évoluer dans le temps vers une implication croissante des acteurs locaux sur des thématiques fortes distinctives même si le conseil de développement en tant que tel n'acquière jamais un poids politique significatif. Ces thématiques mobilisent d'ailleurs des acteurs de la société civile très différents et forment au fur et à mesure des réseaux de « représentants de la société civile » spécialisée distinctifs et ad-hoc (autour de l'emploi, des problématiques foncières, de l'habitat, du tourisme et de la culture, des services à la personne, de l'intégration et des actions sociales, de la santé et du maintien de l'accès aux soins, etc.). Ces différents réseaux d'acteurs distinctifs seront mobilisés progressivement autour du noyau central composé des élus locaux du territoire. La qualité de cette mobilisation dépend du maintien dans le temps d'une volonté politique et du soutien technique apporté par des chargés de mission et plus globalement de ce que l'on nommera dans le cadre de cet article « l'ingénierie territoriale » (c'est-à-dire l'ensemble des pratiques développées pour mener les réflexions collectives tant en termes de diagnostic thématique partagé mais aussi de mise en réseau des acteurs et d'animation des réflexions). Ces nouvelles instances centrales créées souvent sur les territoires ex nihilo constituent une instance de décision partagée entre élus locaux. Cette instance peut être considérée comme un noyau stratégique fédérateur. Cette instance s'est souvent créée autour d'un élu local ou d'un noyau d'élus locaux urbains qui a le poids politique pour créer un consensus et qui est souvent issu des collectivités formant l'agglomération autour de laquelle s'est institué le territoire du pays. Ce sont

généralement des territoires qui vont devenir progressivement moteurs d'une dynamique territoriale forte et d'une cohérence intercollectivité croissante.

### **Type 2 et évolution dans le temps**

La seconde configuration comporte deux entités organisationnelles distinctes: deux associations ou bien un syndicat mixte et une association ou encore un groupement d'intérêt public et une association. Il y a toujours d'un côté une entité fédérant les élus locaux représentant leur collectivité et une autre fédérant des acteurs locaux appartenant à la société civile. Souvent, ces entités ont chacune au sein de leur conseil d'administration des représentants de l'autre entité de façon formelle ou de façon plus informelle. Dans ces territoires, le rôle du conseil de développement en tant que tel est plus accentué dès l'initiation des démarches de « pays ». Il devient une forme instituée forte, autonome qui mène ses propres actions auprès d'autres acteurs locaux et de la population et interpelle régulièrement les élus sur des thématiques émergentes de leurs réflexions. Parallèlement, l'instance de décision partagée entre élus locaux mène ses propres réflexions collectives. On constate sur ce type de territoire des confrontations de points de vue entre les deux entités qui n'existent pas dans le cadre du type 1. Néanmoins, lorsqu'il y a une forte synergie entre les deux entités notamment avec une volonté politique et un positionnement central des chargés de mission (ingénierie territoriale) qui assure un lien quotidien entre les deux entités, on observe le développement de démarches territoriales stratégiques fortes et la création d'une forte dynamique territoriale. Lorsqu'il n'y a pas de synergie ou lorsque la synergie est trop faible, la valeur ajoutée de la démarche de pays est plus faible et se situe surtout dans des coopérations entre élus locaux sur des projets d'aménagement fédérateurs par exemple. Le conseil de développement tend à rester une entité séparée qui mène en parallèle des projets locaux sur quelques thématiques fédératives. Il n'y a pas dans ces territoires de véritable stratégie de développement durable intégrée: qui se met en place.

### Type 3 et évolution dans le temps

Une troisième configuration existe lorsque les élus moteurs des agglomérations s'impliquent de façon très superficielle dans la démarche de pays. En termes de structure, on a une association fédérative d'élus locaux mais elle n'arrive pas à s'imposer en tant qu'entité centrale politique fédérative sur le territoire. Le pouvoir est pris progressivement par un noyau d'élus locaux ruraux (zone rurale périphérique) qui vont progressivement impliqués des acteurs représentatifs du territoire au travers d'un conseil de développement formel ou informel. On retrouve ici l'importance des thématiques fédératives autour desquelles vont se développer différents réseaux d'acteurs représentatifs du territoire distinctifs et ad hoc, animés par ce noyau moteur d'élus locaux ruraux. Les analyses comparatives longitudinales montrent que cette

2. **Problématique et méthodologie: pourquoi certaines gouvernances réussissent là où d'autres rencontrent des résultats plus mitigés ... ?**

Indépendamment du type de structure de gouvernance territoriale, il apparaît donc à la fin des quatre années de recherche que seuls certains territoires vont réussir à créer de nouvelles gouvernances politiques locales fortes impulsant ainsi une nouvelle cohérence entre collectivités et des liens étroits avec les représentants de la société civile ou des acteurs socio-économiques du territoire. Seuls ces territoires vont réussir le plus efficacement à rentrer dans une logique de stratégie intégrée de développement durable de leur territoire. La problématique traitée dans le cadre de cet article est, au-delà des hypothèses posées initialement (voir partie 1), de comprendre les déterminants qui ont conduit certains territoires vers le succès et d'autres vers un résultat plus mitigé c'est-à-dire comprendre une différence de niveau de performance.

Repères N°32 / POLITIQUE ECONOMIQUE

gouvernance a toujours du mal à s'imposer face au pouvoir politique de l'agglomération. Néanmoins, dans un petit nombre de cas, ces gouvernances, grâce au leadership du petit noyau d'élus locaux ruraux et d'acteurs représentatifs du territoire, vont mener un travail de fond très important et construire progressivement des réflexions de plus en plus approfondies. On remarque que sur ces territoires où le poids politique n'était pas suffisant pour créer une réelle entité stratégique centrale au démarrage des démarches de pays, ce travail de fond va conduire à une reconnaissance par les instances régionales puis par les élus urbains de la qualité et de l'intérêt stratégique de la démarche de pays. Quelques-uns de ces territoires vont alors eux aussi pouvoir rentrer dans une dynamique locale forte et une cohérence intercollectivité croissante. Les autres territoires restent trop atomisés et toute dynamique collective reste restreinte.

**«Évaluer » la « performance » : deux thèmes polémiques, une méthodologie adductive et rigoureuse**

Comment mesurer un niveau de performance ? Si la question de l'évaluation de la performance est difficile à l'échelle d'une organisation, elle l'est encore plus à l'échelle d'un territoire multi-acteur dont certains acteurs sont des politiques. Parallèlement, il n'y a rien de plus restrictif que mesurer les impacts d'une politique publique ou d'une stratégie territoriale concertée de développement en se référant seulement à l'évolution de critères socioéconomiques «objectifs» (évolution du taux de chômage - nombre d'emplois créés et détruits -, du nombre d'actifs habitants sur le territoire, du nombre d'artisans, du nombre d'entreprises créées, etc.). En effet, même si les politiques publiques comme les stratégies territoriales concertées ont pour vocation de faire évoluer positivement ces critères, de nombreux événements totalement indépendants à ces politiques peuvent faire chuter ou

DRNC / DEJRG / SD

influencer de façon beaucoup plus spectaculaire les chiffres. Parallèlement, il semble restrictif d'appréhender la performance d'une démarche territoriale et de sa gouvernance uniquement en évaluant les différents projets communs concrets développés sur le territoire dans le cadre d'une politique publique précise. L'originalité de cet article est de proposer de répondre à un double questionnement.

**1)** Quels sont les critères qui peuvent le mieux rendre compte d'une différence de « performance » entre territoires ? En effet, il semble difficile de se poser la question de savoir ce qu'est « une gouvernance territoriale performante » dans l'absolu, au risque de rentrer dans une logique évaluative normative. La question à laquelle nous cherchons à répondre ici appartient plutôt à une logique méthodologique abductive puis rétrospective. Au fur et à mesure de la recherche, quels sont les critères qui font sens pour mesurer des différences de performance entre dynamiques territoriales. Il s'agit donc d'une démarche d'identification et d'objectivation. « Performance pour qui ? » est aussi une question que nous avons tentée de traiter en croisant systématiquement les points de vue des élus locaux, des représentants des acteurs socio-économiques du territoire et de l'équipe technique en charge de l'animation des démarches de pays. De plus, un partenariat resserré avec le conseil régional nous a permis de croiser les points de vue des acteurs locaux avec le point de vue des acteurs externes au territoire mais impliqués.

**2)** Quels sont les facteurs qui expliquent le plus ces différences de « performance » ? Il s'agit ici d'approfondir les hypothèses initialement posées (première partie) quant aux facteurs jouant un rôle dans les différences de performance et parmi ceux-ci identifier ceux qui apparaissent déterminants,

toujours dans une logique abductive puis rétrospective.

Trois phases méthodologiques ont été nécessaires.

### **Phase 1**

Les premières analyses menées tant au sein des territoires pilotes que des analyses comparatives interterritoriales mettent en évidence quatre thématiques « performance » : la stabilité dans le temps de l'entité décisionnelle créée et sa capacité à faire des arbitrages, la perception interne des acteurs sur leur capacité à prendre en compte les autres acteurs et à négocier des consensus gagnants, la perception qu'ont les acteurs d'appartenir à une communauté de destins, la perception externe et globale qu'ont les acteurs extérieurs de la démarche territoriale et de la gouvernance, notamment les acteurs institutionnels et financeurs. Ces critères mettaient bien en évidence des différences de dynamiques territoriales.

### **Phase 2**

En 2007 a été menée une analyse complémentaire plus centrée dans un territoire pilote. Cette étude porte sur 68 projets opérationnels de développement ou d'aménagement qui ont émergé de la stratégie territoriale (Projet de territoire) répartis entre huit axes stratégiques (culture, jeunesse, tourisme, services à la population, économique, environnement, habitat et cadre de vie, communication). Une analyse de contenu thématique double codage a permis de mettre en avant des éléments structurants des 68 fiches projet puis de les quantifier. Cette analyse montre la pertinence de faire la distinction entre différents types de facteurs pour juger les projets développés dans ce nouveau cadre de coopération stratégique: 1) efficacité des projets

(rapports entre objectifs initiaux de chaque projet et réalisation), 2) impacts des projets (réalisations concrètes: personnes concernées, résultats obtenus en termes d'emplois, etc.), 3) satisfaction des parties prenantes (élus locaux, acteurs représentatifs du territoire) et 4) changements observés avant/après la réalisation de chaque projet dans son périmètre (plus de cohérence intercollectivités, mobilisation des habitants pour leur territoire, etc.). Cette étude a montré notamment que les projets ayant mobilisé plus largement les acteurs socio-économiques de la société civile au côté des élus tant au moment de la réflexion qu'à celui de leur réalisation sont les plus performants au sens entendu ici. De plus, cette analyse a permis de faire émerger des grandes catégories de «changements avant/après»: une plus grande cohérence, une meilleure coordination et une meilleure ouverture du territoire par rapport à la période précédent le développement de la démarche stratégique commune (44 %), une meilleure mobilisation des habitants (39 %), une meilleure attractivité économique du territoire (36 %), un nombre plus grand de structures en capacité d'offrir des services localement (19 %), le développement du lien social (19 %), une plus grande mobilisation des élus sur des sujets jusque-là peu traités (14 %) et une amélioration du cadre de vie (14 %).

Dans un second territoire pilote, une autre analyse a porté sur le croisement des points de vue entre 11 élus et 11 acteurs socio-économiques du territoire. L'analyse de contenu thématique (catégorielle -- double codage-- quantification des thématiques émergentes) a permis de détecter que dans 78 % des discours des acteurs socio-économiques impliqués dans la démarche stratégique territoriale et proche de la gouvernance locale territoriale, il y a un réel changement

d'échelle de réflexion et de façon d'appréhender les enjeux du territoire. Or ce résultat est paradoxal puisque dans ce territoire le conseil de développement en tant que tel est très peu actif. Malgré l'absence d'entité organisationnelle forte, les acteurs représentatifs du territoire qui ont été impliqués progressivement dans la démarche de « pays » ont une représentation de leur propre territoire différente et prennent en compte de façon croissante ce nouveau périmètre géographique dans leur propre action stratégique. Pour les élus locaux impliqués dans la gouvernance territoriale, on peut détecter que dans 82 % des discours, il y a un changement d'échelle de réflexion et influence de la démarche collective stratégique sur les décisions prises par les élus dans le cadre de leur propre collectivité. Il faut noter que dans ce territoire ces transformations de logiques de pensée s'accompagnent néanmoins d'une insatisfaction forte des élus d'avoir perdu une certaine liberté d'action. C'est d'ailleurs une des difficultés de ce type de terrain de recherche. Les discours politiques « pour » ou « contre » sont parfois tranchés et masquent des réalités plus subtiles. Le double codage catégoriel présente l'avantage d'objectiver les discours et de rechercher plus profondément des thématiques émergentes. On peut donc constater ici qu'une certaine frustration et insatisfaction de la part de quelques élus camouflent néanmoins un véritable changement concret vers plus de cohérence entre les actions de chacun et au niveau du territoire dans sa globalité et vers une évolution de la culture décisionnelle des élus.

### **Phase 3**

Lors des analyses rétrospectives, une série de critères spécifiques a donc pu être utilisée (encadré ci-après) pour: 1) appréhender un niveau de performance



globale de la dynamique territoriale créée (dynamique interacteur) et de la gouvernance territoriale;2) comparer ces niveaux de performance et rechercher des

facteurs explicatifs de ces différences de niveau.

## LES CRITÈRES RETENUS EN PHASE FINALE POUR APPRÉHENDER UN NIVEAU DE PERFORMANCE

Certains des critères portent directement sur les projets ayant émergé de la réflexion stratégique et ayant été effectivement mis en œuvre dans le cadre de la dynamique territoriale du pays.

- Efficacité des projets développés dans le cadre de la stratégie territoriale commune (notamment s'il y a atteinte totale, partielle ou très restreinte des objectifs initiaux) ;
- Natures des projets développés dans le cadre de la stratégie territoriale commune (quantification des réalisations concrètes, types de réalisations notamment leur caractère fédérateur ou pas et leur caractère varié en termes de thématiques ou très concentré sur une thématique) ;
- Maintien de la dynamique de projets dans le temps.

D'autres critères portent sur les changements avant/après tels que vécus par les acteurs du territoire. Ces critères portent tant sur la dynamique créée lors des premières réflexions stratégiques que sur les projets réels menés. L'accent a été mis sur la mise en cohérence :

- cohérence politique (initiale et évolution) ;
- cohérence territoriale (initiale et évolution) ;
- satisfaction globale des parties prenantes (initiale et évolution).

Certains critères portent sur la reconnaissance interne des acteurs du territoire mais aussi sur la reconnaissance des acteurs externes à la démarche territoriale:

- reconnaissance interne, reconnaissance politique, reconnaissance d'autres acteurs du territoire non impliqués, reconnaissance institutionnelle et des partenaires financeurs, reconnaissance par les habitants;
- sentiments d'appartenance des habitants.

Certains critères portent sur la force du binôme élus acteurs de la société civile et l'importance du maintien de la dynamique dans le temps.

Certains critères de performance portent aussi sur l'enjeu même de ces démarches territoriales durant la décennie 2000 : une plus grande implication des acteurs socio-économiques dans les décisions politiques concernant le territoire. Il a donc été tenu compte de critères permettant de faire le lien entre le degré de participation de la société civile et la démarche elle-même.

- implication de la société civile dans les réflexions stratégiques initiales;
- impacts de l'implication de la société civile sur la dynamique de coopération entre les élus du territoire;
- intensité de la participation citoyenne.

### III- IDENTIFICATION DES FACTEURS EXPLICATIFS DES DIFFÉRENTIELS DE PERFORMANCE DES GOUVERNANCES TERRITORIALES

1. La « pertinence » du périmètre géographique retenu pour mener une réflexion stratégique collective

Dans le contexte des stratégies de

L'analyse rétrospective montre que plusieurs facteurs ressortent nettement pour expliquer à la fois les différences entre territoires mais aussi les évolutions des dynamiques dans le temps.

développement durable impulsées par les pouvoirs publics et des gouvernances territoriales qui ont alors émergé, la « pertinence » du périmètre géographique retenu pour mener la réflexion stratégique collective et co-construire un plan

d'actions commun apparaît comme étant un facteur explicatif des différences de niveau de performance des démarches territoriales et de leur gouvernance. Néanmoins, derrière ce facteur se cache une situation complexe. En effet, ce n'est pas la pertinence socio-économique du périmètre qui est en cause ici mais le fait que ce périmètre est investi et défendu politiquement par les élus leaders du territoire qui semble déterminant, Or, ce phénomène n'apparaît que dans les territoires où il ya une tradition historique de coopération inter-collectivité à l'échelle du « pays » ou encore dans les territoires où il y a un leadership politique suffisant pour progressivement faire rentrer les différentes collectivités dans un cadre de coopération stratégique. Il apparaît dans cette recherche que la « pertinence » du territoire est plutôt un « construit historico-politique autour d'enjeux socio-économiques forts communs » (encadré p.51) qu'un construit « socio-économique au sens anthropologique du terme » (école de la proximité). La reconnaissance du périmètre géographique du territoire comme pertinent, tant par les acteurs internes que par les acteurs externes aux territoires, dépend de la façon dont un petit noyau d'élus moteurs va progressivement mobiliser ou enrôler les autres politiques du territoire dans cette logique de stratégie intégrée. Les territoires les plus performants sont ceux dont la gouvernance territoriale a contribué le plus à la fois à déstabiliser le système d'action concret politique précédemment cloisonné (Crozier et Friederg, 1994) et à restabiliser un nouveau système d'action concret politique fort autour d'enjeux socio-économiques communs. Dans ces territoires, une logique intercollectivité va prendre sens rendant possible des politiques communes sectorielles au 6 à 7 communautés de communes concernées en moyenne qui n'auraient pas pu, aux dires des acteurs eux-mêmes, être

développées précédemment (politiques communes intercollectivité touristiques, emploi-formation ou encore habitat social et foncière, etc.) A contrario, sans ce « portage » politique de la démarche stratégique dans le cadre de ce périmètre, le pays est vécu comme un cadre de coopération subit, peu impliquant permettant simplement de toucher quelques subsides de l'État et du conseil régional et Je développement d'une cohérence stratégique intercollectivité reste quasiment inexistant.

## 2. L'émergence d'instances de décision partagées avec la co-construction locale de nouvelles règles de décision collégiales

Les gouvernances territoriales les plus performantes par rapport aux critères prédéfinis s'avèrent être aussi celles qui ont réussi à mettre en place une fonction « pilotage décision partagée » forte entre collectivités.

### LA NOTION DE « PERTINENCE » DU TERRITOIRE COMME « CONSTRUIT HISTORICO-POLITIQUE

Depuis longtemps, on a mis en avant les effets de trajectoire (Pats Dependency) dans les dynamiques territoriales. Les économistes évolutionnistes (Nelson et Winter, 1982) ont démontré que les possibilités en termes de techniques, d'infrastructures, de connaissances, de croyances accumulées dans le passé tendent à déterminer des « trajectoires technologiques » et donc conditionner le présent et les développements futurs. Cette dépendance à l'histoire est mise en avant dans toutes les analyses de dynamiques territoriales quelle que soit leur forme tant dans les analyses de clusters, de districts que de pôles de compétitivités ... Les résultats de cette recherche sont plus ambivalents par rapport à cette hypothèse. En effet, même dans les territoires où il y a un historique fort de coopération entre élus,

d'autres facteurs apparaissent plus structurants dans la réussite ou les résultats plus mitigés qu'obtiennent les gouvernances territoriales. On peut simplement montrer qu'un historique favorable à la coopération intercollectivité permet aux territoires concernés de rentrer plus rapidement dans une dynamique participative plus globale autour des enjeux socio-économiques du territoire en mobilisant les acteurs représentatifs socio-économiques plus rapidement que dans d'autres territoires. Parallèlement, on constate que le territoire choisi ici comme périmètre du «pays» résulte de l'alliance stratégique des élus locaux et des collectivités autour d'un certain nombre d'enjeux communs latents qui a un moment donné vont faire sens lors de la mise en place des « pays ».

Les enjeux socio-économiques qui vont créer ces alliances politiques peuvent être très différents d'un territoire à l'autre: le chômage et les difficultés du bassin d'emploi ou les difficultés foncières d'une ville centre à se développer dans un bassin agricole et viticole très onéreux ou encore une décroissance continue du nombre d'habitants et la nécessité de développer une politique d'attractivité vers de nouvelles populations ou enfin la transformation d'un territoire historiquement industriel vers un territoire tourné vers le service ou le tourisme avec des enjeux forts de développement local... Sur la grande majorité des territoires ce sont ces enjeux communs qui vont rendre possible l'enrôlement progressif des élus dans la démarche de pays. N'oublions pas néanmoins que nous sommes dans des systèmes d'acteurs politiques et que, au-delà des enjeux socio-économiques communs, a pu aussi jouer dans certains lieux des alliances de nature purement politique, d'où parfois des pays en décalage avec les bassins de vie, d'emploi ou les bassins économiques.

Parallèlement, dans d'autres territoires, en l'absence de leadership locaux, c'est le Préfet qui va lui-même déterminer les contours du pays en reprenant la logique des

périmètres administratifs. Dans tous les cas, l'élément déterminant n'est pas le périmètre lui-même mais le « portage politique» du périmètre autour d'enjeux socio-économiques qui vont faire sens auprès d'un certain nombre d'élus locaux.

### **NOTION DE FONCTION « PILOTAGE/DÉCISION PARTAGÉE» COMME RÈGLES/LIEUX**

Nous sommes ici dans un schéma très différent des travaux portant sur la gouvernance des pôles de compétitivité (Ehlinger et al. 2007) ou la gouvernance territoriale apparaît être une instance où un certain nombre d'organisations autonomes transfèrent leur pouvoir de décision, sur un sous-ensemble de leur domaine d'action (par exemple: initier des projets d'innovation), au profit d'une instance ad hoc chargée d'organiser l'action commune et d'en contrôler les résultats (p. 166, 167). Dans le cas des pays, l'entité formelle créée est composée de l'ensemble des communautés de communes (souvent représentées par leur président) avec, selon les territoires, des règles de représentativité un peu différentes (nombre de voix par rapport aux nombres d'habitants, une voix par communauté de communes, etc.). Comme le plan d'actions commun co-construit entre collectivités est un engagement pluripartite (contrat) sur une sélection de projets de développement et d'aménagement, il n'y a pas de délégation du pouvoir de décision à l'entité de gouvernance mais investissement par tous les élus concernés d'une nouvelle entité décisionnelle permettant d'obtenir un consensus entre eux. Cette fonction « décision partagée» dépend de la capacité des élus locaux à mettre en place, investir et pérenniser un système local de concertation, de débats, d'affrontement, de négociation, d'arbitrages et de prise de décision entre collectivités, légitime aux yeux de tous les élus locaux concernés. L'analyse montre aussi que cette fonction « décision partagée» repose aussi sur la création de règles de décision en commun. Plus les enjeux portés par chacun des élus impliqués vont se jouer de façon importante dans les négociations, c'est-à-dire plus il est difficile de créer un consensus, plus le collectif co-construit des règles formelles pour permettre une prise de décision collégiale.

Dans les territoires jugés ici les plus performants, ces nouveaux modes de décision partagée et d'autorégulation entre collectivités vont tendre à s'affiner au fur et à mesure du temps en s'institutionnalisant comme un nouveau mode de travail en commun entre collectivités avec apparition de nouvelles normes de comportement de coopération. Dans ces territoires, cette fonction « décision partagée » repose sur le leadership d'un petit noyau d'élus locaux moteurs souvent regroupés dans le « bureau » de l'association ou autre entité formelle qui va être créée de façon ad hoc pour incarner l'instance de pilotage intercollectivités du « pays ». Dans les territoires les plus performants, cette fonction « décision partagée » évolue vers une fonction de pilotage stratégique. Ces élus moteurs vont sans cesse alimenter les réflexions stratégiques à l'échelle du « pays » et impliquer les autres élus des collectivités dans de nouvelles thématiques de réflexion en commun créant ainsi les conditions pour que l'instance de décision devienne progressivement une instance commune de pilotage stratégique. A contrario, dans d'autres territoires, cette fonction « décision partagée/pilotage » reste restreinte aux arbitrages opérationnels entre collectivités sur les choix de projets et n'évolue pas dans le temps vers un noyau stratégique.

### 3. Les réflexions des acteurs de la société civile maintenues et intégrées aux réflexions politiques stratégiques

Les acteurs socio-économiques représentatifs du territoire peuvent être très divers : chambres consulaires, chambre d'agriculture et syndicats professionnels agricoles, acteurs de l'habitat social, représentants du monde

économique ou artisanal, acteurs de l'emploi et de la formation professionnelle, associations et structures de services à la personne, associations et structures du monde social (personnes âgées, structures médico-social), représentants et acteurs des secteurs touristiques et culturels ... Les analyses initiales, intermédiaires et finales montrent que l'implication de ces représentants socio-économiques du territoire ne se fait pas toujours au travers du strict conseil de développement imposé par la LOADDT. Les résultats montrent que les gouvernances territoriales les plus performantes remplissent une fonction de réflexion/concertation souvent divisée par grandes thématiques fédératives (emploi, urbanisme, services à la personne, développement économique, attractivité, environnement, etc.). Cette fonction est fondée sur la capacité des acteurs du territoire à générer une grande richesse d'idées, de propositions et de projets de développement pertinents et à la capacité des élus à prendre en compte ces idées, propositions et projets (dans leur processus de réflexion stratégique sur le territoire. Cette capacité repose notamment sur une transformation profonde de la culture décisionnelle des élus mais aussi sur une rationalisation des réflexions menées traditionnellement par les acteurs de la société civile. Elle nécessite un ajustement permanent et la création de lieux de réflexion participatifs, ouverts, connectés au pouvoir politique. On voit par exemple entre 2005 et 2008 plusieurs territoires mettre en place de façon pérenne des groupes de travail thématiques auprès d'acteurs locaux représentatifs. Chacun des groupes de travail est directement piloté par un élu référent. Les différents élus référents se rencontrent régulièrement pour rendre compte de l'avancée des réflexions et de l'implémentation des actions à entreprendre. La fonction concertation est

ici maillée étroitement à la fonction décision partagée/pilotage et le facteur temps apparaît comme capital. C'est bien la capacité du système de gouvernance à maintenir dans le temps les réflexions des acteurs du territoire dans le cadre stratégique qui est un déterminant de la performance des gouvernances territoriales. Ici aussi, cette capacité repose sur le leadership d'élus locaux comme nous l'avons déjà constaté mais aussi sur le leadership de représentants des acteurs de la société civile et des acteurs socio-économiques légitimes du territoire, qui portent, communiquent et défendent cette démarche stratégique et collective auprès des autres acteurs socio-économiques du territoire. En l'absence d'un binôme leader et porteur de la démarche dans le temps, les réflexions créent une dynamique collective à court terme qui tend à s'éteindre à moyen terme.

#### 4. Une ingénierie territoriale locale forte

##### **L'INGÉNIERIE TERRITORIALE LOCALE COMME PRATIQUES MANAGÉRIALES SPÉCIFIQUES**

L'ingénierie territoriale locale: de quoi s'agit-il dans ce contexte? Les gouvernances territoriales qui fonctionnent bien sont basées sur une ingénierie territoriale forte, reconnue centrale. Il est nécessaire de distinguer l'ingénierie généraliste (animation et coordination des réflexions des acteurs locaux, diagnostic partagé, l'ingénierie financière et technique qu'apporte la gouvernance territoriale aux porteurs des projets qui vont être mis en dans le cadre de la démarche, l'ingénierie d'évaluation et de suivi de l'implémentation projets de développement, etc.), et l'ingénierie de réalisation (assistance à maîtrise d'ouvrage, etc.) qui repose sur une expertise spécialisée (urbanisme, environnement, développement économique, architecture, environnement, etc.).

Pour mieux appréhender le domaine de l'ingénierie territoriale généraliste, nous nous référons ici à ce que les professionnels du secteur en disent. L'Union nationale des acteurs et structures de développement local offre un référentiel identifiant cinq « macro-compétences communes » à l'ensemble des métiers du développement territorial: 1) l'animation, la production de connaissances sur un territoire pour les acteurs du territoire, 2) l'identification la production d'outils d'aide à la décision, 3) l'ingénierie et la conduite de projet de développement, 4) l'aide à la formalisation d'une stratégie territoriale. Ces macro-compétences peuvent reposer sur des équipes dédiées ou des cabinets spécialisés. Notre recherche montre que ces différentes compétences d'ingénierie généraliste correspondent aux compétences équipes techniques en charge des « pays » qui sont recrutées de façon ad hoc et locale.

Lorsque ces équipes sont plus étoffées, des compétences plus thématiques apparaissent : tourisme, le développement économique, l'environnement, la culture, etc. Ponctuellement les compétences de ces équipes ad hoc peuvent être complétées par des diagnostics thématiques participatifs (santé, transport, services à la personne, etc.) animés par des nets de consultants. Néanmoins, on constate que l'efficacité de l'ingénierie territoriale ne repose pas que sur des compétences techniques ou des pratiques managériales particulières mais aussi sur la qualité du trinôme que forme l'équipe technique ad hoc, un noyau d'élus locaux moteurs et un noyau de représentants d'acteurs locaux du territoire au sein gouvernances territoriales locales.

Les analyses finales montrent que le rôle de synergie de l'ingénierie locale apparaît encore plus central dans le maintien des dynamiques collectives intercollectivités

Un autre facteur distinctif explicatif de la différence de niveau de performance entre gouvernances territoriales est l'ingénierie territoriale locale qui doit impulser un regard « transversal », « intégré » et « global » tant entre différentes thématiques qu'entre les différentes échelles d'intervention (encadré ci-après). Les analyses longitudinales et comparatives intermédiaires montrent que le positionnement des chargés de mission ou des chefs de projet des pays est ici essentiel. S'ils sont trop axés sur les réflexions et le soutien aux élus ou si, inversement, ils sont trop centrés sur les réflexions des acteurs locaux représentatifs du territoire, la synergie entre les réflexions menées reste superficielle. En effet, elles restent soit « des élus »... et sont peu susceptibles mobiliser les acteurs socio-économiques territoire, soit, inversement, l'affaire conseil de développement et sont alors légitimées et portées politiquement.

et des dynamiques thématiques élus société civile. Dans les analyses de situations finales, il est même apparu nécessaire de distinguer dans les facteurs

explicatifs de différence de niveau de performance: l'ingénierie de préparation (au démarrage des démarches territoriales qui incluent le diagnostic initialement fait sur le territoire et la 'j'formulation d'une stratégie territoriale commune baptisée projet de territoire) de l'ingénierie de maintien (maintien des réflexions élus-société civile dans la durée au travers souvent de l'animation de commissions thématiques ou de groupes de travail thématiques pérennes). En effet, certains territoires ont connu une forte dynamique territoriale initiale créant une forte mobilisation collective élus-société civile, dynamique qui s'est endormie au fur et à mesure du temps. L'ingénierie territoriale de maintien devient ici un déterminant permettant d'expliquer au mieux les différences de performance entre les territoires.

## 5 - un projet stratégique de territoire à un processus progressif de *strategizing*

Le projet « stratégique de territoire » (stratégie territoriale commune à l'ensemble des acteurs à 10 ans) et la vision stratégique apparaissent comme un autre facteur explicatif fort des différences de performances. Néanmoins ici aussi la réalité du projet stratégique est plus complexe qu'on pourrait l'attendre.

Cette recherche met en avant le rôle structurant des diagnostics territoriaux thématiques participatifs (services à la personne, santé, transports, environnement, économique, SCOT, etc.) qui dans certains territoires sont investis comme des outils communs de décision dont vont se doter les gouvernances territoriales à cette nouvelle échelle pour pouvoir approfondir le processus stratégique (affinement progressif des orientations stratégiques, mise en place de politique territoriale commune, etc.). Ce processus s'apparente à un processus continu sur les quatre années d'étude

c'est à-dire un processus de « strategizing » plutôt qu'à un processus linéaire de formulation d'une stratégie territoriale suivie de son implémentation et de son évaluation. Dans le contexte des pays, le projet stratégique de territoire qui aurait dû apparaître souvent comme l'élément structurant d'une proximité institutionnelle, cognitive et symbolique entre les acteurs n'existe pas en tant que tel. Même si des orientations stratégiques communes ont été formulées au démarrage des démarches territoriales dans tous les territoires analysés ici, elles n'ont été structurantes que dans certains territoires.

Ces résultats sont à recontextualiser dans les écoles de pensée de « strategizing » et de « strategy as practice » développées dans le champ de la stratégie au niveau international. Notamment, les travaux de Denis et al. (2007) et Jarzabkowski et Fenton (2007) montrent qu'il ya une forte interdépendance entre le processus de formulation stratégique (strategizing) et le processus de structuration organisationnelle sous-jacent (organizing) notamment ici au niveau des gouvernances. Cette recherche montre en effet un lien fort entre réussite des démarches territoriales stratégiques, structure de la gouvernance autour d'un trinôme actif, ingénierie territoriale, maintien des réflexions intercollectivités et entre collectivités et acteurs représentatifs du territoire et processus de formulation d'une stratégie commune qui s'affine progressivement au cours du temps. Ce processus de formulation notamment dans les contextes tels que les pays, qui sont des contextes multi-acteurs et fortement politisés, apparaît comme étant très proche du processus de compromis mené au travers d'épisodes stratégiques de participation et de communication multi-acteurs développés dans cette école de pensée (Jarzabkowski et Seidl, 2010). Cette recherche souligne le

rôle essentiel de l'ingénierie territoriale locale et notamment de pratiques managériales spécifiques dans ce processus de formulation stratégique.

#### LE PROJET DE TERRITOIRE COMME PROCESSUS DE STRATEGIZING

Conformément à beaucoup de recherches portant sur la gouvernance territoriale dans le cadre des dynamiques territoriales (voir notamment tous les auteurs se référant à l'école de la proximité), nous avons au démarrage de cette recherche une hypothèse: la vision stratégique coconstruite par l'ensemble des acteurs devait avoir un effet structurant sur la dynamique collective induisant une proximité cognitive et institutionnelle notamment. Les résultats de cette recherche sont ici aussi plus ambivalents. En effet, le caractère structurant du projet de territoire (comme grandes orientations stratégiques co-construites par les acteurs au travers d'une démarche prospective) dépend beaucoup du maintien dans le temps de la dynamique de réflexion collective intercollectivité et entre collectivités et acteurs socio-économiques du territoire. Dans certains territoires, dès le démarrage des réflexions stratégiques communes, le projet de territoire est investi comme un outil de rassemblement et de mobilisation autour d'une action collective cohérente. Le projet de territoire est légitimé alors dès le départ comme un cadre formel auquel on se réfère pour faire des arbitrages, développer de nouvelles réflexions ou évaluer les projets menés. Ce sont des territoires qui vont se transformer le plus significativement sur la période de référence (4 années) car ces territoires vont développer un certain nombre d'outils de décision partagée rendant possible le développement de politiques thématiques fortes intercollectivités impliquant largement chacune un réseau ad-hoc d'acteurs représentatifs du territoire. Ce sont dans ces territoires-là, que la gouvernance va rentrer le plus tôt dans une logique de cohérence globale intersectorielle propre à la démarche du développement durable et équilibré. A contrario, il arrive que dans certains territoires le consensus global nécessaire à la formalisation initiale du projet de territoire ait été si difficile à obtenir, que la charte qui en découle (document officiel validé par l'État, cosigné par les collectivités concernées et formalisant les grandes orientations stratégiques du territoire à 10 ans) reste trop floue et trop généraliste pour devenir un réel cadre d'action commun par la suite. Il reste un document historique mais n'est pas utilisé au cours du temps comme un cadre commun de référence. Ces territoires restent, à la fin de la période d'analyse, une collection d'organisations atomisées autour d'un projet stratégique territorial qui reste Hou, peu légitime et d'un contrat d'action fait à minima pour bénéficier uniquement de cofinancements. En effet, le projet de territoire (incarné par la charte de pays co-signée) n'est pas investi comme un outil stratégique et un cadre d'action commun de référence. Néanmoins, on constate que parmi ces territoires, quelques-uns vont réussir à approfondir les différents axes du projet de territoire ou à les reformuler, créant ainsi les conditions favorables à la co-construction plus tardive que sur d'autres territoires, d'une vision stratégique commune qui fait sens autour" d'enjeux socio-économiques propres aux acteurs du territoire. C'est l'ingénierie territoriale supporté par le leadership du trinôme élus-société civile et équipe technique en charge de l'ingénierie territoriale qui apparaît alors être le critère de différenciation entre des territoires restant une collection d'individualités et les territoires co-construisant plus tardivement une ." dynamique collective forte. Souvent la période de l'évaluation des démarches territoriales menées en 2006-2007 aura été une phase essentielle de prise de recul.

## CONCLUSION

Comme toute recherche portant sur la performance, celle-ci comporte de nombreuses limites même si un travail approfondi d'objectivation (critères précis alliant les points de vue en présence), de mise en perspective dans le temps (analyse dynamique) et de comparaison systématique interterritoriale (décontextualisation) a été fait. Dans les recherches portant sur la gouvernance territoriale, les travaux cherchant à appréhender les déterminants de la performance sont encore très ; rares. Au plan méthodologique cette recherche apporte une contribution tant en termes d'identification de déterminants de la performance des gouvernances territoriales qu'en termes de *process* méthodologique.

Qu'en est-il de la transférabilité possible des résultats à d'autres contextes territoriaux ? Dans le contexte des pôles de compétitivité, la recherche menée par Bocquet et Mothe (2009) nous semble la plus approfondie en termes d'identification de critères objectivés en fonction des objets de recherche avec une différenciation de la performance spécifique des districts, des clusters et des pôles de compétitivités. Même si il est difficile d'établir une comparaison entre des objets de recherche aussi différents que ce type de dynamiques territoriales et les pays, certaines questions méthodologiques (niveaux de performance, critères quantitatifs de réalisation versus critères qualitatifs de réalisation) et certains des résultats des auteurs (le rôle essentiel de l'implication des parties prenantes) rejoignent les nôtres. Parallèlement, d'autres travaux de recherches menés dans le contexte des pôles de compétitivité rejoignent certains autres de nos résultats: le rôle important des méta-managers en charge de

développer, gérer, animer et évaluer les pôles de compétitivité ou encore la reconnaissance de la nécessité d'un leader-entrepreneur au sens de la théorie néo-institutionnaliste comme élément de légitimité et de dynamique des pôles (par exemple: Elhinger et alii, 2007). Enfin, certaines réflexions de Gomez (2009) menées aussi dans le cadre des pôles de compétitivité nous semblent être également très proches de nos résultats. Le titre de son article est évocateur de la difficulté du thème abordé ici : « La gouvernance des pôles de compétitivités, impasses théoriques et reformulation de la spécificité des pôles ». En effet, dépassant la reconnaissance du rôle des leaders-entrepreneurs de la théorie institutionnaliste, l'auteur ouvre sur le cadre théorique des discours stratégiques (p. 206) en mettant en avant le rôle structurant de « l'affirmation performative » d'un intérêt fort à coopérer (communauté d'intérêt) constituant ainsi un discours fort du pôle sur lui-même. Ce résultat est en effet convergent avec cette présente recherche. C'est bien dans les éléments performatifs des discours que l'on peut analyser le rôle structurant joué par un petit noyau d'élus moteurs et un petit noyau d'acteurs socio-économiques du territoire auprès des autres acteurs dans l'enrôlement progressif des autres acteurs politiques et socio-économiques du territoire dans la démarche territoriale stratégique. Ces premières comparaisons nous permettent de conclure que certains enseignements de cette recherche sont transférables dans d'autres contextes que les « pays ». Parallèlement, cette recherche apporte des contributions théoriques et empiriques complémentaires qui pourraient être analysées dans le cadre d'autres dynamiques territoriales et qui complètent les écoles de pensées développées en première partie de cet article: l'existence d'un processus de strategizing plutôt qu'un processus de for-



mulation - implémentation - évaluation d'un projet de territoire, le rôle de certaines pratiques managériales dans ce processus de strategizing, le positionnement spécifique des acteurs en charge de l'ingénierie territoriale locale au sein de la gouvernance, le lien entre l'existence d'acteurs entrepreneurs et le périmètre qui fait sens pour agir.

## DETTES SOUVERAINES : FAUT-IL METTRE A CONTRIBUTION LES CREANCIERS PRIVES ?

**Entretien avec Patrick Artus et Dominique Plihon**

**(Propos recueillis par Christian Chavagneux d'Alternatives économiques – Mai 2011)**

**Problèmes Economiques, 26 Octobre 2011**

Si les économistes interrogés s'accordent sur les perspectives de croissance des pays européens, ils s'opposent, en revanche, sur les solutions qui permettraient de renouer avec la croissance et de sortir de la crise des dettes souveraines. Patrick Artus préconise ainsi une diminution des déficits publics tandis que Dominique Plihon, de son côté, met en garde contre les risques d'une politique budgétaire restrictive qui menace, selon lui, d'aggraver la situation socioéconomique des plus faibles. Ce dernier souhaite en outre que les banques soient davantage mises à contribution dans la résolution de cette crise et estime qu'une recapitalisation est envisageable, avis que ne partage pas P. Artus.

Faudrait-il mettre à contribution les créanciers privés pour juguler la crise des dettes souveraines? Une question qui ne fait pas l'unanimité comme le montrent les points de vue des économistes Patrick Artus et Dominique Plihon.

**Alternatives Economiques: Quelles sont les perspectives de croissance pour les pays européens?**

**Patrick Artus:** Il existe des freins substantiels à la croissance: la hausse des prix des matières premières, les faibles perspectives de hausse salariale avec la montée du chômage et un partage de la valeur ajoutée défavorable aux salariés, la très faible progression des crédits et, enfin, la réappréciation de l'euro depuis quelques mois. Sans oublier non plus les

politiques budgétaires restrictives. La croissance sera donc insuffisante pour réduire les déficits publics. Sortir par le haut avec plus de croissance voudrait dire dégager plus de gains de productivité, réussir à faire monter en gamme l'industrie, etc. Autant de politiques qui mettraient six à sept ans à produire leurs effets. Or, on ne peut pas laisser l'endettement des pays de la zone euro progresser encore pendant si longtemps. Face à ces perspectives, la seule solution consiste à serrer la vis budgétaire.

**Dominique Plihon:** Je partage le diagnostic sur les freins à la croissance, mais comme les politiques monétaire, budgétaire et salariale menées actuellement pèsent lourdement sur l'activité, serrer encore plus les boulons budgétaires, comme le demande Patrick Artus, ne fera qu'accentuer le problème. Si l'Allemagne et les pays du nord de l'Europe, qui disposent de marges de manœuvre, acceptaient de soutenir leurs économies, tout le monde s'en porterait mieux. Mais on ne parvient pas à obtenir ce genre de comportement coopératif en Europe. Ce qui pourrait être fatal à la zone euro.

**A. E.: Les aides financières octroyées aux pays en difficulté sont-elles suffisantes?**

**P. A. :** Le montage prévu consiste en prêts à long terme à des taux d'intérêt faibles. La Grèce est le seul pays pour lequel on dispose d'informations précises après l'accord trouvé en mars dernier, car

L'Irlande est en train de renégocier les conditions de ses prêts et les éléments précis ne sont pas encore connus pour le Portugal. La Grèce a obtenu des prêts à un taux d'intérêt de 4,2 %, soit un niveau à peine plus élevé que celui auquel la France peut emprunter! Si les Grecs devaient se financer sur les marchés, ils auraient dû payer mi-avril un taux d'intérêt de 13 %, tout à fait intenable. Mais à 4,2 % sur dix ans, ils ont seulement besoin d'équilibrer leur budget primaire (1) pour s'en sortir, ce qui est tout à fait faisable. Cela fait par exemple quinze ans que l'Italie vit avec trois points d'excédent primaire. En fait, dans dix ans, la Grèce aura remboursé ses dettes actuelles et ne sera plus financée que par les fonds européens.

**D. P.:** Ce raisonnement est trop optimiste. Un pays ne peut s'en sortir que si son taux de croissance nominal, en gros le taux de rendement de ses dépenses, est supérieur au coût moyen des emprunts effectués pour financer ces dépenses. Or, cela ne sera pas le cas pour la Grèce ou le Portugal au cours des prochaines années, du fait des politiques d'ajustement qui leur sont imposées. Le coût de la dette y restera supérieur au taux de croissance, ce qui fait qu'ils ne sortiront jamais de leur problème d'endettement. Le scénario présenté par Patrick Artus souffre aussi d'un problème de timing, car ces pays ne pourront pas subir dix ans d'austérité. La résistance des populations ira grandissant et ouvrirait la porte à des politiques populistes qui ne résoudraient rien. La seule façon de s'en sortir est d'effacer une partie de la dette de ces pays pour relâcher la contrainte budgétaire qui pèse sur eux. Cette réduction de leur dette se fera, c'est incontournable.

**P. A. :** Il faut se rappeler que jusqu'en mars 2009, ces pays empruntaient quasiment au même taux que l'Allemagne. Le taux d'intérêt sur leur stock de dette est donc lui aussi très faible. Mais cela ne

remet pas en cause le fait qu'ils doivent absolument dégager des excédents budgétaires primaires: on ne peut pas vivre avec un déficit permanent et rester, comme les Grecs le sont encore aujourd'hui, avec un déficit public équivalent à 10,6 % du produit intérieur brut (PIB) en 2010 ! Ils devront donc subir quatre à cinq années de récession.

**D. P. :** Ce scénario qui pense sauver la Grèce et les autres pays en leur infligeant plusieurs années de dépression enclenche en fait un cercle vicieux et ne résout pas le problème du timing: de longues années d'ajustement ne sont pas politiquement et socialement tenables. J'ajoute qu'en Grèce, ce ne sont pas les fonctionnaires et les retraités qui posent problème mais les classes les plus aisées, qui font de la résistance et échappent à l'impôt en recourant au marché informel, alors que les mesures d'austérité pèsent surtout sur les plus pauvres. Il faut mettre en œuvre des solutions beaucoup plus rapides et radicales qui passent par des annulations de dette et par une réforme fiscale avant que la situation politique et sociale ne devienne incontrôlable.

**P. A.:** Des pays, comme le Brésil et bien d'autres, ont pourtant réussi ce genre de politique. Il est vrai qu'ils ont généralement pu bénéficier d'une dépréciation du change qui soutenait leurs exportations. La Banque centrale européenne (BCE) devrait se faire un devoir de pousser l'euro à la baisse et d'éviter les hausses des taux d'intérêt pour que la politique monétaire soit en phase avec les efforts budgétaires des pays en difficulté. En augmentant son taux directeur, elle fait l'inverse.

**A. E. :** Si on annule une partie de la dette, ne risque-t-on pas une nouvelle crise bancaire?

**D. P.:** Je suis favorable au partage du

fardeau de l'ajustement entre les créanciers, les contribuables et les salariés. Or, seuls les deux derniers paient aujourd'hui pour remettre leurs pays à flot. C'est injuste et inefficace. Si des banques européennes qui détiennent des créances sur ces pays sont mises en difficulté par l'annulation d'une partie de leurs créances, il faudra que les Etats interviennent pour les recapitaliser et éventuellement les nationaliser. Leurs marges de manœuvre budgétaires sont certes limitées actuellement, mais il leur appartiendra de trouver une solution à cette question. Après avoir spéculé à tout va sur les titres de la dette européenne, il est normal que les banquiers et autres investisseurs prennent en charge une partie de l'ajustement.

**P. A.:** Il faut d'abord rappeler que nous parlons de dettes publiques des pays de la zone euro, c'est-à-dire de titres considérés jusqu'à ces derniers mois comme sans aucun risque. On n'est pas sur le marché des supprimes ! Jusqu'en 2009, les obligations de ces pays offraient des taux d'intérêt faibles, au niveau de ceux de l'Allemagne. Il ne s'agissait donc pas pour les banques de maximiser le rendement de leurs placements en achetant des actifs risqués. D'ailleurs les régulateurs publics disent aujourd'hui encore aux banques et aux assureurs qu'ils doivent considérer les dettes publiques de la zone euro comme des actifs sans risque dont la détention ne nécessite pas de posséder des fonds propres et qu'il ne faut pas provisionner .

Ces créances sont détenues en gros pour un tiers par le système bancaire des pays concernés et pour deux tiers par les investisseurs d'autres pays européens. Si on annule de 30 % à 50 % de la dette publique grecque, tout le capital des banques du pays est mangé et il n'y a plus de système bancaire grec ! Si l'Etat doit intervenir pour les aider, il va se retrouver avec une dette publique plus forte encore

qu'avant l'annulation.

**D. P.:** On ne peut exonérer les banques de leur comportement. Si elles avaient fait correctement leurs analyses de risque, elles auraient vu que la dette de ces pays progressait fortement. Et elles auraient dû comprendre que des taux d'intérêt aussi faibles que l'Allemagne pour la Grèce ou le Portugal n'étaient pas justifiés compte tenu des différences de niveaux de développement entre ces pays. Il ya eu un sentiment d'euphorie et un aveuglement face au désastre de la part des banquiers et des assureurs. Ainsi que des régulateurs qui, visiblement, continuent à demander aux banques de ne pas prendre en compte la possibilité d'une annulation partielle de la dette de ces pays.

**A. E.: Les pays en difficulté ne pourraient-ils pas restructurer simplement la partie de la dette détenue par les non-résidents ?**

**P. A.:** L'exposition des banques françaises à la dette publique grecque est d'environ 12 milliards d'euros. Si on annulait 30 % de la dette grecque, cela leur ferait perdre 4 milliards, ce qui paraît gérable. Mais dans ce cas, se poseraient immédiatement plusieurs problèmes. Tout d'abord, il y aurait un risque de représailles, par exemple sous forme de protectionnisme commercial de la part des pays européens dont les banques auraient été touchées. Surtout, il faut faire le pari qu'une fois ces annulations réalisées, les pays concernés pourront à nouveau se financer rapidement sur les marchés, sinon ils ne pourraient plus se permettre d'avoir des déficits extérieurs qui réclament des financements étrangers. Enfin, il faut supposer qu'une telle annulation n'aurait pas de conséquence sur les dettes des autres pays européens: si la Banque centrale chinoise perd une partie de ses placements en Grèce, continuera-t-elle à acheter de la dette des autres pays

européens ou pas? Personne ne veut prendre le risque de poser la question.

#### REPERE : La dette souveraine au fil de l'histoire

Le premier système de dette publique à été créé, au Moyen-âge, par les cités italiennes comme Venise et Florence. L'empire romain, bien n'a en effet jamais eu recours à la dette publique.

En France, si aux cours des premières années du règne de Louis XIV, la politique douanière agressive de Colbert et les économies réalisées sur le budget de l'état ont permis de contenir la dette, celle-ci devenue par la suite très importante (4 milliards de livres en 1788- soit 80% du produit intérieur brut- PIB).

L'histoire nous enseigne qu'en France la dette publique a toujours fortement augmenté lors des périodes de conflits (guerre de cent ans, Révolution française, Première et seconde Guerres mondiales) ou de graves crises économiques qui impliquent une intervention massive de l'état (1929 et 2007-2009). Mais à ces périodes exceptionnelles a succédé avec le temps une situation d'endettement chronique de l'état en raison du montant croissant des dépenses liées au soutien à l'activité économique, aux dépenses sociales de l'état providence et, plus récemment, au secours des banques très fragilisées par la crise financière la plus grave depuis les années 1930.

**A. E. : À partir de 2013, les pays en crise pourront proposer d'annuler une partie de leur dette. Cela va-t-il dans la bonne direction?**

**D. P.:** On aurait pu faire beaucoup mieux. D'une part, il est stupide d'annoncer aujourd'hui qu'un tel processus sera

possible en 2013, car cela contribue à paniquer les marchés. On aurait mieux fait d'annuler une partie de la dette tout de suite.

D'autre part, le mécanisme de restructuration proposé est très complexe. Il aurait été plus juste et plus efficace de mettre en place un tribunal des dettes qui fasse un audit pour évaluer les responsabilités de chacun des acteurs, créanciers et débiteurs, dans la montée des problèmes. On aurait alors un mécanisme qui permettrait de répartir équitablement le fardeau de la sortie de crise, ce qui manque encore cruellement en Europe.

# POLITIQUE ECONOMIQUE

## LE FINANCEMENT DE L'ETAT CONTINUERA A PESER SUR LES TAUX DES BONS DU TRESOR

**Souhaïl Nhaïli**

**La Vie Economique – 10.02.2012**

Les taux de toutes les maturités des bons du Trésor ont augmenté en 2011. La tendance devrait se poursuivre avec l'accentuation des levées du Trésor et les incertitudes concernant les finances publiques.



Le creusement du déficit budgétaire en 2011 à plus de 5% n'a pas épargné les taux des bons du Trésor. Toutes les maturités ont vu leurs rendements s'apprécier, avec des hausses qui vont jusqu'à 14 points de base (pb). Les variations auraient pu être plus importantes si les investisseurs n'avaient pas exprimé une demande grandissante, dans un contexte caractérisé par le début d'un nouveau cycle d'investissement.

Sur le marché monétaire, le déficit de liquidité des banques s'est nettement creusé en 2011, suite à la baisse des réserves en devises, à la hausse de la circulation fiduciaire et à l'augmentation des levées du Trésor. Il est passé de 4 milliards de DH au début de l'année dernière à près de 36 milliards à fin décembre dernier. Malgré cela, les taux monétaires sont restés assez proches du

niveau du taux directeur qui est de 3,25%. Cette situation s'explique par la politique d'injection de liquidités de Bank Al-Maghrib qui a pu compenser la raréfaction des ressources à court terme.

L'année 2012 s'inscrira-t-elle dans la continuité de 2011? Sera-elle pire ou meilleure ?

Les analystes ne manquent pas d'afficher leurs inquiétudes et s'attendent à une année 2012 difficile. Ceux de BMCE Capital, notamment, s'attendent à ce que l'économie marocaine soit impactée par plusieurs facteurs de risques, notamment la dépréciation du dirham face au dollar, élément de nature à aggraver le déficit commercial du Maroc ; la poursuite de la baisse de la demande étrangère adressée au Royaume ; et le recul des transferts des MRE, des recettes touristiques et des

investissements directs étrangers, avec pour corollaire une réduction de la liquidité disponible.

### **Le marché monétaire, lui, devrait voir ses taux se stabiliser ou même baisser**

Compte tenu de ces prévisions, les analystes s'attendent à ce que les tensions sur les liquidités bancaires persistent durant le premier semestre 2012, en l'absence d'événements majeurs qui pourraient résorber durablement le déficit de liquidité qui est devenu structurel. En effet, plusieurs facteurs restrictifs de liquidité pourraient aggraver le gap, notamment le recours prononcé du Trésor au marché local pour financer ses besoins; la dynamique des opérations de change qui pourrait réduire les réserves de change; le ralentissement de la distribution de crédits à l'économie et par conséquent la baisse du rythme de la création monétaire; et le paiement des échéances fiscales ainsi que des dividendes aux investisseurs étrangers. Néanmoins, les analystes s'attendent à ce que sur le marché monétaire les taux restent stables grâce aux interventions de Bank Al-Maghrib. Ils avancent même la possibilité que la banque centrale puisse réduire de 25 pb son taux directeur, compte tenu d'une prévision d'inflation ramenée à 1,4% au titre du premier semestre 2012 contre 2,3% initialement. Ainsi, sur le marché de l'argent au jour le jour, et malgré le déficit de liquidité, l'on s'attend à une stabilité des taux, voire une détente suite à la réduction des risques inflationnistes (détente des prix à l'importation dans un contexte de baisse de la croissance mondiale, baisse des cours des matières premières et recul de la demande étrangère adressée au Maroc).

Pour ce qui est du marché des bons du Trésor, les analystes manquent globalement de visibilité quant aux

besoins de financement du Trésor en 2012. Cela dit, le recours massif de ce dernier au marché des adjudications à la fin de l'année dernière laisse penser que le rythme des levées devrait rester élevé en ce début d'année. Rappelons que le Trésor a procédé en 2011 à des levées nettes en appréciation de 84% par rapport à 2010, en raison, notamment de l'explosion de la charge de compensation (52 milliards de DH). En janvier 2012, la tendance n'a pas changé et le Trésor a emprunté plus que prévu (11 milliards de DH au lieu de 9 milliards), ce qui a déjà induit une hausse des taux obligataires. Dans ce contexte, on s'attend à ce que les taux restent orientés à la hausse durant le premier semestre de cette année, dans la mesure où les investisseurs exprimeront une demande plus exigeante en termes de rentabilité face à l'appétit du Trésor. Notons que les remboursements auxquels doit faire face ce dernier en 2012 s'élèvent à plus de 68 milliards de DH. Les analystes estiment qu'il devrait plus que renouveler ce volume, surtout si la charge de compensation au titre de l'année en cours ressort élevée, avec un baril de pétrole brut qui s'affiche toujours à 110 dollars à Londres. Rappelons à ce titre qu'au début de cette année, le Trésor devrait faire face au remboursement des arriérés de compensation relatifs aux mois de novembre et décembre pour un montant avoisinant les 9 milliards. Les investisseurs manquent également de visibilité concernant les finances publiques (croissance, dépenses d'investissement et de fonctionnement...), ce qui devrait accentuer leur prudence et les pousser à l'attentisme. Cette attitude devrait se traduire par une baisse de la demande en papier frais sur le marché des adjudications et devraient ainsi nourrir mécaniquement une hausse des rendements obligataires.

# BANQUE

## LES CRISES FINANCIERES : COMPORTEMENT DES BANQUES OU EPUISEMENT DU SYSTEME?

Fondation Res Publica - [www.fondation-res-publica.org](http://www.fondation-res-publica.org)

**Intervention de Dominique Plihon, Professeur d'économie financière à l'Université Paris XII, membre du Conseil scientifique d'Attac, au colloque "La réforme des banques" du 23 janvier 2012**

La question est vaste ! Vous ne m'en voudrez pas si je ne répons pas à cette question dans toutes ses dimensions.

À l'évidence, cette crise a un caractère systémique. Le capitalisme financier est pris dans des contradictions très fortes. Ce n'est pas le sujet de ce soir mais je constate un conflit entre le partage salaire/profit – qui suscite des inégalités, la paupérisation d'une partie de la population et le surendettement (particulièrement illustré aux États-Unis) – et les banques. Cela me permet de dire que le caractère systémique est aussi au niveau du système bancaire. Pour moi c'est une crise du système bancaire. Dans le système bancaire international, je distinguerai deux catégories d'acteurs : les banques elles-mêmes et les banques centrales.

Je consacrerai la dernière partie de mon intervention aux banques centrales parce que je pense que c'est un sujet extrêmement important dans la période actuelle. Le rôle des banques centrales dans cette crise a été majeur, à des titres très divers.

Je ne suis pas d'accord avec une série de choses qui ont été dites. Je débats régulièrement avec Olivier Pastré, notamment sur les ondes. J'exprimerai aussi des désaccords avec Jean-Michel Naulot et Jean-Baptiste Bellon.

### *Les banques commerciales*

J'observe une perversion des banques, notamment des banques françaises, par la finance libéralisée qui s'est mise en place à partir des années 1970-1980, avec une accélération dans les années 1980-1990. Perversion par le fait qu'on a organisé un laisser-faire dans la sphère financière, considérant que le financement par les activités de marché était en soi une bonne chose. Et les banques se sont ruées sur ces activités de marché. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : le bilan consolidé des banques françaises montre que les opérations sur titres, infinitésimales il y a trente ans, représentent aujourd'hui 60% à 70% du bilan. Le produit net bancaire (indicateur de résultats utilisé en France) révèle que 20%, 30% (40% pour la Société générale) de ce produit sont réalisés sur ces activités de marché. On nous dit qu'il ne s'est pas passé grand-chose, que les banques françaises sont très différentes des banques anglo-saxonnes. En réalité, une transformation extrêmement profonde a eu lieu.

L'enjeu est aujourd'hui, en France mais aussi en Europe continentale, de préserver le modèle dominant de banque tel qu'il a relativement bien fonctionné. Ce modèle a permis une croissance relativement rapide en France dans l'après-guerre (Trente glorieuses) et, en Allemagne, a contribué très largement à la puissance économique de ce pays. Sans les banques, telles



qu'elles ont fonctionné, les Allemands n'auraient probablement pas connu le développement industriel que l'on sait. On pourrait appliquer ce raisonnement au Japon. Le miracle du développement extraordinairement rapide de ces deux pays vaincus par la Deuxième guerre mondiale s'explique certes par le Plan Marshall mais le fait que ces pays ont su se doter de structures bancaires et de banques extrêmement performantes y a très largement contribué.

C'est ce modèle de banque qui a été très largement déstabilisé par la financiarisation, par le développement de la finance libéralisée et par la logique actionnariale. En France, ces transformations ont commencé quand on a privatisé les banques. Aujourd'hui, le capital de nos banques est détenu très largement par des investisseurs institutionnels, majoritairement étrangers. Le rendement à tout prix, la création de valeur actionnariale ont été un bouleversement dans le fonctionnement des banques. Les banquiers qui atteignent l'âge de la retraite, après quarante ans de banque, disent que le métier de banquier n'a plus rien à voir avec ce qu'il était il y a trente ans. Bien sûr, les évolutions sont nécessaires mais ces évolutions, de mon point de vue, ont été dans un sens très inquiétant.

Il faut repenser ce modèle de banque pour que les banquiers se remettent à faire de la banque : faire des crédits, financer l'appareil productif, collecter les dépôts et l'épargne et gérer la monnaie.

Sur ce premier point, important, j'ai donc un point de vue un peu plus critique que mes prédécesseurs.

Le deuxième point concerne les réformes. On a parlé à plusieurs reprises des réformes, notamment celles du G20 de Londres. Mais on a très peu avancé. Je

serai beaucoup moins optimiste que Jean-Michel Naulot qui a parlé d'avancées (fonds propres, institutions, agences de notation etc.). Pour ma part, je pense que les réformes ont été très largement insuffisantes, voire dangereuses.

### Pourquoi les réformes ont-elles été insuffisantes ?

On rejoint la question du pouvoir des banques. Les grands groupes bancaires ne sont pas uniquement des acteurs financiers, ce sont des acteurs politiques. Ce sont eux qui bloquent les réformes. Aux États-Unis, la réforme *Dodd Franck* a été très largement « émasculée » par le *lobby* bancaire, de même que les règles Volcker. Volcker lui-même – qui n'est pas un révolutionnaire – se dit extrêmement déçu et contrarié par ce qu'on a fait de ses règles. Ce qu'elles sont devenues n'est pas du tout à la mesure de ce qu'il voulait faire.

Cette question du *lobby* financier rejoint celle de la taille des banques. Des banques trop grandes ne sont pas seulement « *too big to fail* » mais elles sont tellement grandes qu'on est obligé de venir à leur secours quand elles sont en difficulté. D'où le fait qu'elles continuent à foncer dans le mur à 180 km/h, comme le disait Jean-Baptiste Bellon.

Mais c'est aussi un problème de démocratie. Le fait que les élus, à Bruxelles, à Paris ou à Washington, soient complètement sous la pression – pour ne pas dire plus – des *lobbies* est lié à la taille exorbitante de ces groupes qui ont un pouvoir politique faramineux. Je crois qu'il faut s'attaquer à ce pouvoir. Un des moyens est probablement de réduire la taille et la puissance financière de ces acteurs. C'est un vrai problème qui n'est pas que financier. Il est politique.

Certaines réformes sont dangereuses. Je rejoindrai Jean-Michel Naulot sur les critiques qu'il a faites de Bâle II et Bâle III, mais pas pour les mêmes raisons. Certes, il y a un problème de pondération inéquitable, dangereuse, qui décourage les financements des PME et encourage d'autres financements socialement moins utiles (dirai-je par euphémisme). J'irai plus loin. Je suis très critique à l'égard de Bâle en général, Bâle II et Bâle III en particulier. Bâle III n'a fait que renforcer la logique de régulation des banques par les fonds propres. Or, c'est cette logique qui est en partie à l'origine de la crise. Quand on demande aux banques d'avoir des fonds propres à un niveau relativement élevé, il faut les rémunérer. Ce sont les fonds propres qui coûtent le plus cher. Il faut sortir des rendements très élevés, ce qui n'est possible qu'en prenant des risques. Il n'y a pas de solution alternative. Bâle III, en allant plus loin encore dans les exigences en fonds propres, crée les conditions – qui existaient déjà dans Bâle II – de comportements très dangereux, de prise de risques excessive de la part des banques qui n'ont pas le choix. Développer la logique des fonds propres, c'est soumettre les banques, plus encore qu'elles ne l'étaient dans le passé, à la logique des marchés, à la domination des marchés.

Je suis de ce point de vue très critique. Certes il faut des ratios de fonds propres mais des formes de régulation différentes ou complémentaires, pour ne pas dire alternatives, sont nécessaires.

Sur la question de la séparation, je suis en désaccord avec ce que j'ai entendu. Je pense qu'il faut penser et organiser la séparation entre les activités de banque de détail et les activités de banque d'investissement. Jean-Baptiste Bellon, qui a été très critique à l'égard de la BFI, devrait être favorable à la séparation des activités, voire à la disparition des BFI !

J'observe une asymétrie troublante : les banques de détail n'ont pas besoin des banques d'investissement. Mais les banques d'investissement ont besoin des banques de détail parce qu'elles ont besoin des dépôts qu'elles collectent pour développer leur activité.

Plutôt que d'envisager une séparation pure et simple, peut-être difficile à mettre en œuvre aujourd'hui, ne pourrait-on réguler ou imposer des règles (fiscales, prudentielles, voire pénales) très différentes en ce qui concerne ces deux types d'acteurs ? D'un côté les banques de détail sont extrêmement utiles pour le financement de l'appareil productif, le développement de l'économie à moyen et long termes, de l'autre des acteurs font le choix de prendre beaucoup plus de risques, en allant sur les activités de marché dont une partie importante (le *shadow banking*) échappe à la régulation et pose un vrai problème. Il faut traiter différemment ces deux types d'activités. De ce point de vue, le rapport Vickers, en Grande-Bretagne, a le mérite d'introduire ces éléments d'asymétrie dans la régulation. C'est ce qu'il faut faire. Je serais favorable à ce qu'on cumule des mesures Vickers avec des mesures Volcker renforcées. Elles ne sont pas incompatibles. Ceci doit être adapté à l'Europe continentale.

Les intervenants qui m'ont précédé ont eu raison de dire qu'on ne peut pas comparer les États-Unis, la Grande-Bretagne et l'Europe continentale (l'Allemagne et la France). Les structures bancaires sont extrêmement différentes. Il faut des régulations spécifiques pour prendre en compte ces différences. Néanmoins, je pense qu'il faut envisager très sérieusement cette question de séparation, pas forcément au sens du *Glass-Steagall Act* (soit vous êtes banquier de détail, soit vous êtes banquier d'investissement) mais en établissant des

règles extrêmement strictes de séparation des activités et de régulation différenciée.

### Les banques centrales

La question des banques centrales me paraît un aspect essentiel de la réforme bancaire. Les banques centrales ont eu un rôle pour le moins ambivalent dans la crise où elles ont une part de responsabilité. Dans un livre très intéressant (*Les incendiaires : Les banques centrales dépassées par la globalisation*), Patrick Artus [1] dénonce les comportements dangereux des banques centrales. Je pense en effet qu'elles ont été incendiaires, qu'elles ont mis le feu aux poudres, même si elles ne sont pas les seules responsables, au moins pour deux raisons :

La première est une manipulation extrêmement hasardeuse, voire agressive, des taux d'intérêt. Après le krach internet, la Fed américaine avait brutalement baissé les taux d'intérêt afin de relancer l'activité. C'est ce qui avait entraîné le développement de l'endettement des ménages, la bulle immobilière. À partir de 2005-2006, lorsqu'apparut cette bulle immobilière, un violent coup de barre fit passer les taux d'intérêt de 1% à 5% ou 6% ! Comme l'endettement, aux États-Unis, est à taux variable, on imagine les dégâts, en particulier chez les ménages les plus modestes (entre temps, on avait supprimé toute régulation, toute surveillance, tout contrôle de surendettement). Le résultat fut cette crise tout à fait dramatique.

L'autre reproche que j'adresserai aux banques c'est qu'elles avaient abandonné toute notion d'action préventive. J'espère qu'elles ne retomberont pas dans ce travers après la crise (si cette crise s'arrête).

La doxa des banques centrales était le principe de séparation : aux banques centrales de s'occuper de la stabilité des prix des biens et services, au régulateur de

veiller à la stabilité financière. C'est une erreur magistrale. La crise a montré que les instruments dont disposent les banques centrales les prédisposent à jouer un rôle très important pour promouvoir et garantir la stabilité financière.

Mais tout n'est pas noir. Les banques centrales ont été extraordinairement efficaces en tant que « pompiers ». Elles ont tiré les leçons de l'histoire, notamment de la crise de 1929 où elles n'avaient pas été présentes (ce qui explique en partie la gravité de cette crise). Cette fois-ci, elles sont intervenues massivement comme prêteur en dernier ressort. Par des politiques tout à fait innovantes, dites non conventionnelles, elles ont probablement évité que le système bancaire et financier mondial ne s'effondre d'une manière dramatique. Mais ce rôle bénéfique joué par les banques a des effets pervers : elles ont inondé le monde de liquidités, constituant un réservoir de liquidité qui aujourd'hui sert notamment pour la spéculation (sur les matières premières par exemple). Mais on ne peut nier qu'elles ont été très efficaces.

### Que faudrait-il faire ?

La doctrine des banques centrales doit être profondément révisée. C'est l'un des éléments que nous avons développés dans le rapport que nous avons sorti au Conseil d'analyse économique : « *Banques centrales et stabilité financière* » [2].

Un changement fait maintenant consensus : la banque centrale doit s'occuper de la stabilité financière. Elle a un rôle macro-prudentiel, c'est-à-dire qu'elle doit surveiller la stabilité globale du système bancaire et financier, observer les interférences qui existent entre les banques, les marchés et les différentes catégories d'acteurs, repérer, avant qu'il ne soit trop tard, les anomalies (par

exemple les bulles naissantes) pour intervenir. Le rapport Larosière [3] pour l'Europe qui a conduit aux réformes institutionnelles le décrit fort bien. On reconnaît qu'on s'était trompé en négligeant la dimension macro-prudentielle. On croyait qu'il suffisait de réguler les banques individuelles pour que le système globalement fonctionne d'une manière stable. C'était une erreur. Je faisais partie des économistes qui depuis des années dénonçaient ce « trou » dans la régulation. Le progrès enregistré de ce point de vue est un acquis de la crise.

Un autre point fait débat : la nécessité pour les banques centrales de reconsidérer complètement la nature et les modalités de leurs relations avec les banques commerciales.

Je ferai deux propositions qui concernent plus particulièrement la question du refinancement des banques. Les banques centrales ont pour rôle de refinancer les banques, de leur apporter de la liquidité pour qu'elles puissent développer leur activité. L'économiste Michel Castel, un ancien de la Banque de France avec qui j'ai travaillé sur ces questions, a beaucoup contribué au développement de ces idées.

Nous préconisons un refinancement individuel des groupes bancaires. Aujourd'hui, la Banque centrale intervient globalement. Elle injecte cinq cents milliards d'euros (ou cinquante ou dix milliards d'euros) parce qu'il y a un besoin de liquidité sans se demander à qui vont ces sommes. Elle ouvre son guichet, indique les conditions, lance un appel d'offres, vient qui veut. Ces injections de liquidité peuvent donc financer de la spéculation comme de l'investissement productif. C'est pourquoi nous sommes favorables à un refinancement individuel : chaque groupe bancaire doit être surveillé de près par la Banque centrale qui ne lui

prête qu'après un examen attentif de ses actifs, de ses éléments de passif, de hors-bilan etc.

Nous proposons de réintroduire des éléments de sélectivité (un mot disparu). On ne peut pas mettre sur le même pied toutes les formes de financement ou de refinancement. Le fait que les banques viennent avec des collatéraux [4] pour se refinancer donne à la banque centrale un moyen d'action. Elle peut distinguer le papier commercial ou le papier qui concerne l'activité productive du papier purement financier ; elle peut décider des conditions de refinancement différentes.

Ce que nous proposons implique que la nature des relations de la Banque centrale avec le politique, avec les élus, avec les gouvernements, change aussi. C'est aux élus, aux gouvernements, au niveau européen ou au niveau national, de déterminer les priorités de financement. Ensuite les banques centrales les appliquent avec leur panoplie d'instruments. Cela pose la question de l'excessive indépendance actuelle. La Banque centrale européenne est la plus indépendante des banques : même aux États-Unis et en Grande-Bretagne, les banques centrales ont des relations avec le pouvoir politique ou les élus.

Je voudrais encore mettre en avant la coopération internationale. Face à des banques multinationales (qui passent d'un espace monétaire à un autre), les banques centrales doivent coopérer entre elles. Si on veut un contrôle des liquidités, les banques centrales doivent échanger entre elles les informations sur les grands groupes bancaires et tenter d'agir de manière coordonnée.

C'est pourquoi la coopération internationale me paraît importante.

## Quels instruments ?

Un instrument pourrait être un complément des ratios de Bâle que je critiquais tout à l'heure en disant que cette panoplie était trop limitée et avait des effets pervers. Le crédit est ce qui compte le plus dans une économie, même dans une économie où les marchés jouent un rôle important dans le financement de l'économie. Le canal du crédit doit donc être ce qu'il y a de plus important pour le banquier central. C'est essentiel pour la croissance de l'économie, pour la croissance des entreprises, notamment des PME. C'est important pour les ménages et pour le financement de l'investissement. C'est important pour la stabilité : toutes les bulles importantes (la bulle internet, la bulle immobilière ...) ont été financées par des emballements du crédit.

Donc, agir sur le canal du crédit est un moyen de s'assurer en grande partie le contrôle de la stabilité financière.

Nous proposons de mettre en œuvre des réserves obligatoires progressives et différenciées selon les types de crédits. Il existe des réserves obligatoires imposées par les banques centrales mais uniquement sur les dépôts qu'elles collectent. L'idée est d'introduire des réserves obligatoires sur les crédits avec une progressivité très forte. En d'autres termes, une banque qui se met à prêter avec une accélération trop forte du crédit (probablement pour financer une activité non productive) voit son taux de réserve augmenter de manière très forte, très progressive. L'effet d'annonce devrait être relativement dissuasif : les banques sauront qu'elles paieront beaucoup plus cher leur refinancement si elles se lancent dans des activités qui correspondent à ce financement de bulles qui, souvent, va de pair avec un emballement du crédit.

Une autre idée, pas du tout orthodoxe par rapport à la doctrine de la BCE, consisterait à sectoriser et même à avoir une politique différenciée selon les pays de la zone euro.

Aujourd'hui, la BCE raisonne selon la doctrine libérale, ce que les Anglo-saxons appellent le *Level playing field* : tout le monde est mis au même niveau. On injecte de la liquidité, on en retire sans se préoccuper de savoir à qui profite cette liquidité.

Je crois que c'est une erreur.

Si dans quelques pays de la zone euro on voit se développer une bulle immobilière très importante, il faut les soumettre à une surveillance particulière et leur appliquer des ratios différenciés pour le financement des crédits. Cela redonnerait d'ailleurs un rôle aux banques centrales nationales dans le système européen de banques centrales.

« Ça ne marchera pas ! » augureront les libéraux. « Il y aura des arbitrages entre les marchés ».

Je ne le crois pas. Le marché de l'immobilier par lequel la dernière crise est venue est très différent des autres. C'est un actif très imparfaitement substituable aux autres actifs. Je pense que si on applique une règle (ou des règles) différente(s) pour l'immobilier, en ciblant des pays où se développent les bulles, on peut obtenir des résultats tout à fait intéressants.

Une reprise en main des banques par le canal de la politique monétaire et bancaire serait très complémentaire de l'approche par Bâle, beaucoup plus libérale. Il y a là une piste intéressante à développer qui redonnerait un rôle à la BCE et aux banques centrales nationales. C'est dans ce sens-là qu'il faut aller si on veut une politique monétaire qui soit aussi

une politique du crédit, comme ça a été longtemps le cas. C'est indispensable si nous voulons un système bancaire qui finance l'économie, l'appareil productif, par le crédit.

-----  
(1) *Les incendiaires : Les banques centrales dépassées par la globalisation*, Patrick Artus, éd. Perrin, 2007

(2) « *Banques centrales et stabilité financière* », rapport du CAE paru le 28/04/2011  
Rapport de Jean-Paul Betbèze, Christian Bordes, Jézabel Coupey-Soubeyran et Dominique Plihon  
Commentaires de Daniel Cohen, Jean-Pierre Vesperini  
Compléments de Michel Aglietta, Charles Goodhart et Tommaso Padoa-Schioppa.  
<http://www.cae.gouv.fr/IMG/pdf/096.pdf>

(3)[http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_fr.pdf)

(4) du terme anglais de « *collatéral* » pour désigner le bien ou l'actif financier mis en gage en cas de défaut sur les paiements.

## LES OBJECTIFS DU REPORTING FINANCIER

**Hans Hoogervorst, Président de l'Autorité néerlandaise des marchés financiers et du Comité technique de l'IOSCO.**

**Revue Française de Comptabilité / Avril 2011**

Ces trois dernières années, j'ai participé à de nombreux débats intenses sur les questions comptables. Deux questions ont dominé ces débats. La première question qui a toujours surgi est de savoir à quel public le reporting financier doit en priorité s'adresser: doit-il viser d'abord les investisseurs, ou doit-il s'adresser au public plus généralement, y compris aux régulateurs pruden tiels ? Une seconde question, liée à la précédente, est de savoir si les normes comptables ne poursuivent que le but de transparence, ou bien si elles doivent aussi avoir un objectif de stabilité financière.

J'ai souvent été intrigué par l'intensité de ces débats, étant donné ma conviction que ces questions appellent une réponse relativement simple.

### Un reporting financier, pour qui ?

Essayons d'abord de répondre à la question du public auquel le reporting financier doit s'adresser en priorité.

Tout le monde sera d'accord que le but du reporting financier est de donner une image aussi fidèle que possible de la situation financière d'une société ou d'une organisation. Les états financiers doivent une information qui soit autant que possible fiable et dénuée de parti-pris.

Il va sans dire que les états financiers sont extrêmement utiles à l'investisseur. Après tout, le reporting financier est né de la

nécessité de donner aux investisseurs une information adéquate sur la société à laquelle ils fournissent des capitaux. L'intérêt de l'investisseur restera toujours la cible principale de la normalisation comptable.

En même temps, il est important de comprendre que si le but du reporting financier est d'être aussi fidèle que possible, la question de savoir quel est l'utilisateur devient moins pertinente. Si les états financiers d'une société sont aussi exacts que possible, ils ne peuvent être exacts de dix façons différentes. Ils ne sauraient devenir plus ou moins exacts selon que l'utilisateur est un investisseur, un déposant ou un régulateur.

En outre, bien qu'il reste indiscutable que les états financiers sont d'une importance primordiale pour les investisseurs, dans notre économie moderne il y a tant de gens qui travaillent avec "l'argent des autres" que le reporting financier est important pour des intérêts beaucoup plus larges; un reporting financier de qualité est d'une importance essentielle pour les déposants et leurs protecteurs, les régulateurs pruden tiels, pour les fournisseurs, pour les créanciers en général.

En vérité, un reporting financier est un ingrédient si important pour instaurer la confiance dans notre économie de marché globale qu'on affirme qu'il est d'intérêt général. C'est pourquoi la Fondation IFRS

mentionne dans le premier paragraphe de sa constitution qu'elle travaille" dans l'intérêt général". Il est difficile de sous estimer l'intérêt général des IFRS. Elles sont déjà le langage des affaires commun à bien plus de 100 nations. C'est en réalité le seul référentiel normatif qui a le potentiel d'être utilisé dans le monde entier. Les IFRS sont un moteur de modernisation économique, mettant en relation les nations industrialisées avec les marchés de croissance de par le monde. Seules les IFRS peuvent libérer le plein potentiel d'un marché financier vraiment mondial. Elles peuvent contribuer énormément à la croissance économique en améliorant la transparence et la liquidité dans le monde. C'est un intérêt public mondial que je serai fier de servir.

### **L'objectif : transparence ou stabilité?**

La seconde question chaudement débattue est de savoir si le but du reporting financier est avant tout de fournir la transparence, ou bien s'il doit également servir l'objectif de stabilité.

Dans ce débat, transparence et stabilité sont souvent juxtaposées comme si ces deux buts étaient en conflit. Je pense qu'il s'agit d'une fausse contradiction. De mon point de vue, il est clair que la transparence est une précondition nécessaire de la stabilité. La crise du crédit actuelle a dans une large mesure été causée par un manque de transparence des marchés financiers. Des risques énormes ont pu s'accumuler dans les bilans et hors bilan sans qu'on s'en aperçoive. Sans une transparence adéquate sur les risques, la stabilité ne peut que s'effondrer au bout du compte. La stabilité est autre chose que la transparence, mais il ne peut y avoir de stabilité durable sans transparence.

Ainsi, les normes comptables peuvent

contribuer à la stabilité en renforçant la transparence. Il y a de nombreux exemples récents montrant que c'est précisément ce que font les normalisateurs comptables, souvent en liaison avec la communauté prudentielle. Je fais référence au resserrement des conditions de financement hors bilan; à la convergence proposée entre les US GAAP et les IFRS pour la compensation des actifs et des passifs financiers; à l'introduction proposée du modèle des pertes attendues afin d'assurer la comptabilisation en temps opportun des pertes sur un portefeuille de prêts.

### **Transparence et stabilité**

Les normes comptables peuvent également être utiles à la stabilité en évitant les "bruits" artificiels dans le bilan et le compte de résultat. C'est là une des raisons importantes qui ont conduit l'IASB à poursuivre un système d'attributs mixtes en ce qui concerne les instruments financiers. Les instruments financiers qui présentent les caractéristiques fondamentales des prêts et qui sont gérés sur la base du rendement contractuel sont mesurés au coût amorti. Pour de tels instruments, le coût est réputé donner une information plus pertinente que les fluctuations à court terme du marché. Cette méthode peut effectivement éliminer les bruits inutiles; cependant, ceci n'implique pas que les attentes du marché ne sont pas pertinentes, comme je l'expliquerai plus tard. La distinction entre le compte de résultat (P&L) et les autres éléments du résultat global (OCI) est un autre exemple montrant que les normes comptables sont sensibles à la prévention du bruit dans le compte de résultat. Bien que la définition de l'OCI souffre d'un manque de fondement théorique mieux affirmé, c'est une façon pragmatique de protéger le compte de résultat contre une volatilité bilancielle qui ne reflète pas fidèlement la performance financière de l'entité.



Ainsi, les normes comptables peuvent contribuer de façon importante à la stabilité en assurant une transparence maximale et en évitant les bruits artificiels. Cependant, il est important de mettre ceci en perspective. La stabilité doit être une conséquence d'une plus grande transparence, plutôt qu'un objectif privilégié des normalisateurs comptables. Pour la stabilité, les normalisateurs comptables sont simplement à court d'outils. Par exemple, ils ne peuvent pas fixer les exigences en capital pour le secteur bancaire. Cet instrument appartient aux régulateurs prudents qui ont comme mission principale la stabilité.

Ce que les normalisateurs comptables ne peuvent pas faire non plus est de faire passer pour stables des choses qui ne le sont pas. Et très franchement, c'est là que leur relation avec les régulateurs prudents devient quelquefois difficile. Les normalisateurs comptables soupçonnent parfois qu'on leur demande de plaquer un vernis de stabilité sur des instruments qui sont intrinsèquement volatils quant à leur valeur.

Bien que la recherche de la stabilité soit l'objectif naturel des normalisateurs comptables, tel n'est pas nécessairement le cas pour les régulateurs prudents. Ils sont contraints à des règles de confidentialité très strictes et ressentent souvent la nécessité bien compréhensible de discuter les problèmes à huis clos. Après tout, une transparence maximale n'est pas toujours le meilleur moyen de prévenir une ruée sur la banque.

### **Instabilité sans transparence**

Plus généralement, la transparence ne vient pas toujours spontanément à l'esprit d'une industrie aussi vulnérable que le secteur financier. En vérité, il est difficile d'imaginer un modèle économique plus risqué que le modèle actuel de l'industrie

bancaire. Les deux côtés du bilan sont sujets à la volatilité. Ces actifs peuvent être très sensibles au cycle économique, qu'ils soient fondés sur les dérivés, les "briques et mortiers" ou le risque souverain. Des "Triple A" plaqués or peuvent rapidement tourner à l'aigre, comme nous l'avons vu dans le cas de l'Irlande. Le côté "passif" de l'industrie bancaire est aussi notoirement vulnérable. Le financement peut s'évaporer à la vitesse d'un clic de souris.

Comme si ce n'était pas assez risqué, l'industrie bancaire a été autorisée à fonctionner avec les marges de capital les plus ténues. Le coussin de capital de l'industrie bancaire a pu se rétrécir de façon dramatique au cours du siècle dernier. Juste avant la crise, les capitaux propres tangibles de la plupart des banques étaient inférieurs à 2 % et dans de nombreux cas proches de zéro !

Il n'est pas surprenant qu'un tel modèle connaisse des crises récurrentes de par le monde. Plus souvent qu'à leur tour, des banques doivent être secourues par l'intervention gouvernementale ou un stimulus budgétaire massif. Encore plus fréquemment, l'industrie financière doit être revigorée par la fourniture gratuite de sa matière première, sous la forme de taux d'intérêt artificiellement bas. Les garanties implicites ou explicites des gouvernements, dont profitent de nombreuses banques, leur permettent d'emprunter à des taux qui sont de fait subventionnés. En fait, le secteur financier est dans l'économie mondiale parmi les plus soutenus par les Etats.

Nombre des faiblesses du système actuel sont en cours de traitement. Les exigences en capital sont relevées ; les normes de souscription sont en voie d'amélioration; l'infrastructure des marchés de dérivés sera renforcée. Mais beaucoup de vulnérabilités subsisteront. Même sous

Bâle 3, le risque souverain triple-A est pondéré au risque zéro, alors que nous devrions savoir que le risque zéro n'existe pas. Le nouveau ratio d'endettement - bien que constituant en soi une grande amélioration - sera (à 3 %) toujours bas au regard des pertes massives qui ont été subies au cours de la présente crise.

Nombre des faiblesses du système actuel sont en cours de traitement. Les exigences en capital sont relevées ; les normes de souscription sont en voie d'amélioration; l'infrastructure des marchés de dérivés sera renforcée. Mais beaucoup de vulnérabilités subsisteront. Même sous Bâle 3, le risque souverain triple-A est pondéré au risque zéro, alors que nous devrions savoir que le risque zéro n'existe pas. Le nouveau ratio d'endettement - bien que constituant en soi une grande amélioration - sera (à 3 %) toujours bas au regard des pertes massives qui ont été subies au cours de la présente crise.

On ne peut pas envier les autorités prudentielles d'avoir en charge un système intrinsèquement si instable. Dans ces circonstances, on peut également comprendre qu'elles puissent ne pas se sentir à l'aise avec des règles comptables qui dévoilent les problèmes au grand jour. Il est naturel que les superviseurs bancaires essaient de gagner du temps pour que le système bancaire se rétablisse. Paul Volcker - le plus grand banquier central de tous les temps - se souvient encore avec fierté comment, en cachant pendant la crise de la dette latino-américaine que le secteur bancaire américain était pratiquement en faillite, il a gagné le temps nécessaire pour que les banques rétablissent leurs bilans.

### **Transparence d'abord**

Cependant, je doute sincèrement que cette méthode fonctionne encore au 21<sup>e</sup> siècle. En ces jours de révolution de

l'information par l'internet, de médias intensément inquisiteurs, d'investisseurs institutionnels et d'actionnaires activistes, c'est une illusion de croire que l'on peut très longtemps cacher de vrais problèmes. En fait, la perception que les régulateurs pourraient ne pas être transparents sur la vraie nature des problèmes peut contribuer à alimenter indûment l'inquiétude des marchés.

Le stress test de juillet 2010 appliqué au secteur bancaire européen en est un exemple. Les marchés ont immédiatement perçu le manque de sévérité de ce test. L'une des raisons du scepticisme a été que les obligations souveraines dans les livres des banques étaient réputées conserver toute leur valeur, malgré le fait que nombre d'entre elles se négociaient sur le marché avec de fortes décotes. Le fait que certaines banques irlandaises qui avaient passé le test avec succès se sont plus tard révélées insolvables n'a fait que renforcer les doutes du marché.

Je me demande également quelle sorte de message ce stress test a envoyé aux auditeurs. La Commission européenne se pose des questions sur le fait que des auditeurs ont donné un certificat de bonne santé à presque toutes les banques qui ont failli durant la crise. Mais comment les auditeurs peuvent-ils être critiques quand ils voient les régulateurs considérer que des valeurs sévèrement décotées sont sans risque ?

A ce propos, l'introduction d'un modèle de pertes attendues figure en bonne place sur la liste des desiderata des régulateurs prudents, afin que les pertes soient comptabilisées au moment opportun. Comment cela peut-il être crédible si des signes actuellement évidents de dépréciation sont ignorés? Le modèle du coût amorti pour les valeurs inscrites au "banking book" ne peut être crédible que si les dépréciations sont comptabilisées en

temps opportun. Si on maintient une divergence trop importante entre les évaluations par le marché et les valeurs comptables, en fin de compte les investisseurs se mettront à réclamer l'extension de la comptabilité en juste valeur.

La vérité est que les investisseurs de par le monde n'ont guère cru que l'industrie financière a fait face à ses problèmes ces dernières années. Dans de telles circonstances, les marchés deviennent souvent méfiants et tendent à sur-réagir; ainsi, le manque de transparence nourrit directement le manque de stabilité.

Il y a une raison définitive qui me fait penser que la communauté tant comptable que prudentielle devrait être pleinement engagée à la transparence. Cette raison est qu'il est bien moins coûteux de prévenir une crise en étant pleinement transparent sur les risques que de laisser aller et de nettoyer après coup. S'il s'avère qu'un nettoyage est inévitable, il ne faut pas gagner du temps pour cacher les problèmes, mais les rendre gérables par un meilleur soutien et des mécanismes de résolution tels que ceux qui sont actuellement en cours de conception.

J'ai consacré toute ma carrière à l'intérêt général et suis fortement motivé pour travailler au bien commun avec toutes les parties prenantes, y compris la communauté prudentielle. Mais, tout en coopérant, nous devons respecter les missions et les responsabilités des uns et des autres.

Les normalisateurs comptables doivent continuer à se consacrer à leur but principal : assurer la transparence. Ce faisant, ils contribuent grandement à la stabilité. La tâche difficile de sécuriser le secteur financier est la responsabilité des superviseurs bancaires. Je suis convaincu

qu'ils peuvent renforcer leur mandat de gardien de la stabilité en utilisant comme instrument de prévention une transparence plus efficace. La publication régulière de stress tests rigoureux, comme le demande la loi Dodd-Frank, peut beaucoup les aider dans leur tâche difficile d'imposer au secteur financier des niveaux de capital adéquats.

## Indépendance et responsabilité

Dans la dernière partie de mon discours, je voudrais faire quelques observations sur une autre question sensible, à savoir la relation entre l'indépendance et la responsabilité dans le domaine de la normalisation.

Quand on observe les fondamentaux des IFRS, on est frappé par le fait que la plupart reposent sur le simple bon sens économique. Malgré sa complexité, le référentiel IFRS est en fait un système très élégant de raisonnement économique, profondément enraciné dans le bon sens.

En même temps, nous devons reconnaître que le reporting financier n'est pas une science exacte. L'évaluation des actifs est à bien des égards plus un art qu'une science. De nombreux actifs ne sont pas homogènes et, souvent, ils n'ont pas de marchés actifs ou liquides qui donnent raient des signaux de prix fiables. Dans de nombreux cas, l'évaluation des actifs demande beaucoup de jugement et/ou de bon sens. Souvent, il y a place pour des différences d'opinion légitimes.

Mais souvent, les disputes comptables ne sont pas nourries par d'authentiques débats intellectuels, mais par de purs intérêts financiers. Il n'était pas dans l'intérêt des PDG de constater en résultat les paiements basés sur les actions. C'est pourquoi ils se sont battus bec et ongles lorsque les normes comptables les ont forcés à le faire.

Il n'était pas non plus agréable pour les sociétés d'avoir, pleinement visibles dans leur bilan, leurs engagements de retraite, et pour cette raison IAS 19 sur les avantages au personnel s'est heurtée à une vive résistance. Bien que ces changements aient conduit certaines entreprises à modifier leurs comportements économiques, il est clair que ce fut pour le bien, mettant en lumière des coûts ou des passifs cachés.

Donc, la normalisation comptable doit être sensible aux intérêts économiques légitimes, mais être ferme et indépendante en face des intérêts spéciaux. L'indépendance est une pré condition essentielle pour que le public ait durablement confiance dans la normalisation comptable.

En même temps, je réalise pleinement que l'indépendance ne vient pas toute seule. L'IASB ne devrait jamais être perçue comme une tour d'ivoire. L'indépendance ne sera respectée que s'il existe un puissant sens d'appropriation par la communauté des utilisateurs et par les autorités publiques qui approuvent les normes. C'est là un immense défi, en particulier pour une jeune organisation qui a conquis tant de territoire en si peu de temps.

Je vois quatre façons de renforcer le sens d'appropriation des IFRS au plan mondial. Tout d'abord, les normes de l'IASB doivent toujours être de première qualité. On peut avoir des points de vue différents sur le contenu, mais la qualité du travail de l'IASB ne doit jamais pouvoir être mise en doute.

Deuxièmement, nous avons besoin d'un *due process* de première qualité. L'IASB suit déjà des règles très strictes et consulte de façon exhaustive dans le monde entier. Les délibérations de l'IASB et les procédures de vote sont diffusées

en direct sur l'internet, ce qui en fait l'un des normalisateurs les plus transparents du monde. Cependant, nous devons bâtir sur les efforts que nous avons déjà faits pour aller au contact, afin d'assurer que les participants de par le monde soient entendus et que leurs points de vue soient dûment considérés par le Board. L'ouverture d'un bureau régional au Japon est un pas important dans cette direction.

Troisièmement, la Fondation IFRS doit avoir pleinement conscience des défis que peut représenter la mise en œuvre des normes. Bien que celles-ci doivent s'adapter rapidement aux évolutions économiques, nous devons, s'agissant du calendrier des changements, tenir compte de la capacité des utilisateurs à les digérer.

Finalement, l'indépendance doit s'accompagner d'un système fort de responsabilité ("accountability"). La gouvernance de la Fondation IFRS est en cours de revue par la Fondation elle-même et par le Monitoring Board. Je pense que la gouvernance de leur relation peut être renforcée et j'attends avec intérêt des propositions à cet effet. Il est très important que nous développions une structure de gouvernance plus complète et dans laquelle toutes les juridictions se sentent convenablement représentées. Nous devons à tout prix éviter l'impression que la Fondation IFRS est dominée par un petit groupe de pays. S'agissant d'une organisation mondiale, je pense qu'il est très important que tous les participants aient un sentiment d'appartenance. Évidemment, c'est un immense défi que de rendre homogène une jeune organisation internationale.

Tout au long de ma carrière dans les services publics, j'ai affronté de nombreux défis. J'y prends même plaisir. Je suis donc très impatient de présider l'IASB ces prochaines années.

## QUI CONTROLE VRAIMENT LE TRAVAIL DE BANK AL-MAGHRIB ?

**Souhail Nhaili**

**La Vie Economique / 30.01.2012**

Les Finances et la Cour des comptes, contrôlent sa gestion mais ne peuvent juger la conduite de la politique monétaire. Jusque-là aucune obligation de rendre ne compte aux députés. La politique monétaire est entérinée par un Conseil au sein duquel seules les personnes indépendantes ont droit au vote.

A l'heure où les banques centrales du système monétaire mondiale sont devenues des acteurs clés et affirment leur poids dans la résolution des crises économiques et financières, la question de leur contrôle se pose avec acuité. Au Maroc, la loi 76-03 du 23 novembre 2005, portant statut de Bank Al-Maghrib, a consacré une indépendance totale, à la fois financière et décisionnelle, de cette institution vis-à-vis du pouvoir exécutif et législatif. Cette indépendance, de même que les nouvelles missions et attributions apportées par les nouveaux statuts, notamment l'objectif d'assurer la stabilité des prix, a fait converger la gouvernance de la banque vers les meilleures pratiques internationales en la matière. D'ailleurs, les banques centrales des pays européens bénéficient d'autant d'autonomie et jouissent des mêmes pouvoirs. Seulement, dans tout système démocratique, l'indépendance doit être contrebalancée par la responsabilité afin de garantir un équilibre des pouvoirs. Et ce, d'autant plus quand il s'agit d'une institution dont les prérogatives sont majeures, qui émet la monnaie du pays, qui gère sa politique monétaire, qui détermine les rapports entre la devise nationale et les devises étrangères et qui supervise son système

bancaire et financier. En Europe, tout comme aux Etats-Unis, en Angleterre ou encore en Tunisie et en Turquie, les banques centrales sont tenues d'informer de l'ensemble de leurs actions, surtout en matière de politique monétaire, le chef de l'Etat et les députés de la nation. Au Maroc, il en est autrement. Le gouverneur de Bank Al-Maghrib se contente d'un rapport annuel adressé au chef de l'Etat, mais il n'en discute pas avec le Parlement. Certes, il peut être entendu par les commissions permanentes chargées des finances des deux Chambres, à leur demande, mais, important à signaler, il n'a pas à s'expliquer sur sa politique monétaire. Une situation bien particulière qui suscite des interrogations de taille : Bank Al-Maghrib échappe-t-elle à la responsabilité devant les élus de la nation et le public en matière de conduite de la politique monétaire ? Son action est-elle contrôlée ou pas par un quelconque organe public ? Et, surtout, pourquoi le Maroc n'a-t-il pas adopté la même logique que les pays européens en matière de responsabilité devant le Parlement de la banque centrale alors qu'en termes de mode de gouvernance et de prérogatives de la banque, il a adopté la totalité des pratiques internationales ?

En fait, la problématique du contrôle de Bank Al-Maghrib remonte déjà à 2005, année de l'adoption des nouveaux statuts de l'institution. Elle a trait à la Constitution, et, vu que cette dernière a été modifiée, des nouveautés se profilent en la matière. Mais avant d'expliquer la situation et son évolution, il est utile de

connaître l'étendue des pouvoirs de la banque centrale pour comprendre les enjeux.

### **Bank Al-Maghrib décide du coût de l'argent à travers ses instruments de politique monétaire**

Tel que précisé dans ses statuts, Bank Al-Maghrib exerce le privilège d'émission des billets de banque et des pièces de monnaie ayant cours légal au Maroc. Elle arrête et met en œuvre les instruments de politique monétaire (taux directeur et réserve monétaire obligatoire) dans le but d'assurer la stabilité des prix.

A titre d'exemple, elle peut augmenter le taux directeur, autrement dit le coût de référence de la location de l'argent au Maroc, pour faire face à une poussée d'inflation ou réduire le niveau de la réserve monétaire obligatoire des banques si ces dernières ont besoin de liquidités pour continuer à financer l'économie. A ce titre, elle veille au bon fonctionnement du marché monétaire et assure son contrôle. Elle s'assure également du bon fonctionnement du système bancaire, contrôle l'activité des établissements de crédit. Enfin, elle détermine les rapports entre le dirham et les devises étrangères dans le cadre du régime de change et de la parité du dirham fixés par la loi, gère les réserves en devises du Maroc et veille au bon fonctionnement et à la sécurité des systèmes de paiement. Par ailleurs, Bank Al-Maghrib a d'autres missions parallèles. Il joue notamment le rôle de conseiller financier du gouvernement, d'agent du Trésor pour ses opérations à l'étranger et participe à la négociation des accords financiers internationaux du Maroc, comme il peut être chargé de leur exécution.

Toutes ces missions sont d'une importance majeure. Leur exécution

touche l'ensemble des agents économiques du pays, de l'Etat aux particuliers en passant par les entreprises et les institutions financières. Echappent-elles toutes au contrôle ?

En fait, Bank Al-Maghrib est bien tenue de rendre compte à trois organes différents. Il y a en premier lieu le commissaire du gouvernement qui a historiquement été le secrétaire général du ministère des finances et qui est membre du conseil de la banque. Il contrôle pour le compte de l'Etat les activités de la banque et veille au respect par celle-ci des dispositions législatives régissant ses activités, en particulier les dispositions de ses statuts. Il reçoit l'ensemble des procès-verbaux des séances du conseil et des délibérations et peut exiger toute pièce qu'il estime devoir consulter.

En second lieu, il y a le contrôle de gestion de la Cour des comptes, Bank Al-Maghrib étant une entreprise publique. Un rapport est produit annuellement et adressé à la cour, contenant les comptes de la banque et les procès-verbaux de son conseil relatifs au budget et au patrimoine de la banque. Le troisième contrôle est, lui, assuré par des commissaires aux comptes indépendants qui procèdent à un audit annuel et à une certification des comptes de Bank Al-Maghrib.

Cela dit, la mission qu'on peut qualifier de la plus importante, à savoir la conduite de la politique monétaire, échappe à tout contrôle. Dans l'article 50 des statuts de Bank Al-Maghrib, il est précisé que le commissaire du gouvernement contrôle les activités de la banque sauf en ce qui concerne les opérations de la politique monétaire. Il est aussi stipulé que ce commissaire peut exiger que toutes les décisions du conseil de la banque fassent l'objet d'une seconde délibération avant leur exécution, mais autres que celles relatives à la politique monétaire. Quant à

la Cour des comptes et les commissaires aux comptes, la politique monétaire n'entre naturellement pas dans leur champ de contrôle.

Cela veut-il dire que Bank Al-Maghrib décide de la politique monétaire à mener et l'exécute sans rendre compte à personne ?

D'abord, la politique monétaire n'est pas fixée par le gouverneur de la banque tout seul. C'est un conseil, au sein duquel seuls les membres indépendants de tout courant politique ou exécutif ont le pouvoir de délibérer sur les décisions à prendre en la matière.

Ensuite, l'indépendance de la banque et de son Conseil ne veut pas dire que celle-ci n'entretient aucun rapport avec les autres institutions publiques du pays, notamment le pouvoir exécutif. De fait, l'objectif de stabilité des prix, mission fondamentale de la banque, est arrêté, selon ses statuts, en concertation avec le ministre chargé des finances. En plus, Bank Al-Maghrib a l'obligation statutaire d'accomplir ses missions dans le cadre de la politique économique et financière du gouvernement, sans toutefois porter préjudice à l'objectif de stabilité des prix.

### **Le gouverneur de Bank Al-Maghrib ne peut être entendu à sa demande par le Parlement**

On peut dire donc que Bank Al-Maghrib assure ses missions en parfaite concertation avec l'Exécutif. De plus, les membres du conseil de la banque sont nommés par le chef de l'Exécutif (voir encadré ci-dessous). Mais pourquoi alors son gouverneur n'est pas tenu, à l'instar des dirigeants des autres institutions publiques, de rendre compte de la politique monétaire devant le Parlement ?

De sources autorisées au sein de Bank Al-Maghrib, l'institution n'avait et n'a toujours aucune objection à présenter ses rapports de politique monétaire devant le Parlement et à en débattre. Le projet des nouveaux statuts de la banque, présenté au Parlement en 2005, incluait même un article (n° 58), qui stipulait que le gouverneur de la banque peut être écouté par les commissions permanentes des deux Chambres chargées des finances, à la demande de ces dernières ou à l'initiative du gouverneur, sur les questions relatives à la politique monétaire et à l'activité des établissements de crédit.

Or, c'est le Conseil constitutionnel qui a déclaré incompatibles avec la loi suprême les dispositions de cet article, arguant que le gouverneur de la banque ne peut, selon la Constitution (l'ancienne), assister aux séances des deux Chambres et aux réunions des commissions permanentes comme les membres du gouvernement, et que Bank Al-Maghrib, de par son indépendance et l'étendue de ses missions, ne peut être considérée comme l'une des institutions publiques mentionnées dans la Constitution et devant être entendues par le Parlement. L'article 58 des statuts de la banque n'a donc pas été adopté, mais le Conseil constitutionnel a laissé la possibilité aux commissions chargées des finances, dans leur mission de préparation du travail législatif qui peut nécessiter l'accès à certaines données, de demander à entendre le gouverneur de Bank Al-Maghrib, en informant le ministre chargé des finances, mais pas en ce qui concerne la politique monétaire, question qui relève, elle, de la seule compétence du conseil des ministres.

Ce ne sont donc pas les instances de Bank Al-Maghrib ou le ministère des finances, ayant planché à l'époque sur l'élaboration des nouveaux statuts de la banque, qui n'ont pas souhaité introduire la possibilité

que le Parlement puisse auditionner le gouverneur sur la politique monétaire du pays. Et il faut savoir qu'en matière de transparence de la banque centrale, une grande avancée peut être constatée, dans la mesure où les décisions de politique monétaire sont expliquées au public, à travers les différents médias, quatre fois par an, à l'occasion de chaque réunion du conseil, et que toutes les données et publications relatives à la conduite de la politique monétaire sont accessibles au public via internet à un rythme régulier.

### **Le gouverneur de Bank Al-Maghrib désormais nommé par le conseil des ministres sur proposition du chef de gouvernement**

Quoi qu'il en soit, avec l'adoption de la nouvelle Constitution, cette question du contrôle de la politique monétaire par le pouvoir législatif a été résolue. D'abord, en ce qui concerne la nomination du gouverneur de Bank Al-Maghrib, celle-ci ne se fera plus par dahir, mais par le conseil des ministres sur proposition du chef de gouvernement. Et pour ce qui est du contrôle des activités de la banque, selon l'article 70 de la nouvelle Constitution, le Parlement a le droit d'évaluer toute politique publique. «La politique monétaire du pays est une politique publique», précise un juriste dans le milieu bancaire. De plus, dans son article 101, la Constitution va plus loin et précise que le Parlement doit réserver une séance annuelle à la discussion et à l'évaluation des politiques publiques. Et dans l'article 102, la loi suprême donne carte blanche aux commissions du Parlement pour auditionner tous les responsables des administrations et des établissements et entreprises publics, en présence et sous la responsabilité des ministres dont ils relèvent. D'une source autorisée au sein de la banque centrale, même si celle-ci bénéficie d'une indépendance, son gouverneur pourra

être auditionné par les commissions chargées des finances après information du ministère des finances.

Pour leur part, les Parlementaires ont intégré cette possibilité permise par la nouvelle Constitution, d'abord dans le règlement intérieur de la première Chambre, voté mi-janvier. Du côté de Bank Al-Maghrib, des sources bien informées affirment qu'un projet de nouveaux statuts de la banque centrale est déjà en cours de préparation avec les équipes du ministère des finances. Toujours selon les mêmes sources, l'article, qui stipulait que le gouverneur de la banque peut être écouté par les commissions permanentes des deux Chambres chargées des finances, à sa demande ou à l'initiative des commissions, pourrait être réintroduit. Finalement, en attendant de voir Abdellatif Jouahri s'exprimer devant le Parlement sur les questions de la politique monétaire, il y a lieu de reconnaître que le travail de Bank Al-Maghrib en matière de régulation monétaire et de supervision bancaire a été efficace. Ce travail est même salué par des institutions internationales comme le FMI ou la Banque mondiale. Car quand on sait que malgré la plus grave crise qui a touché le monde, l'assèchement des liquidités et le ralentissement du crédit après une période d'euphorie, le coût de l'argent est resté quasiment stable durant ces trois dernières années, on ne peut que qualifier la régulation du système monétaire par Bank Al-Maghrib de performante. Mais le contrôle reste toujours nécessaire, ne serait-ce que pour le principe démocratique.



### **Maroc - Banques : Ce qui se fait ailleurs en matière de contrôle des banques centrales**

Dans nombre de pays, qu'ils soient développés ou émergents, les banques centrales sont tenues de présenter leur rapport de politique monétaire au Parlement et d'en débattre avec ses commissions des finances.

En France, par exemple, les statuts de la Banque de France stipulent que le gouverneur adresse au Parlement et au Président de la république, au moins une fois par an, un rapport sur les opérations de la banque, la politique monétaire qu'elle met en œuvre et les perspectives de celles-ci. Le gouverneur peut aussi être entendu par les commissions des finances des deux assemblées du Parlement français, à l'initiative de celles-ci ou à sa demande.

Au niveau européen, les statuts de la Banque centrale européenne (BCE) précisent que l'institution est tenue d'établir un rapport annuel sur ses activités et sur la politique monétaire de l'année précédente et de l'année en cours, et de l'adresser au Parlement européen, au Conseil de l'UE, à la Commission Européenne et au Conseil européen.

Autre exemple, celui de la Tunisie. La Banque centrale de Tunisie a amendé en 2006 ses statuts pour inclure l'obligation pour le gouverneur de remettre un rapport annuel au Président de la république et d'en transmettre une copie au président de la Chambre des députés et à celui de la Chambre des conseillers.

# BANQUE

REGLEMENTATION PRUDENTIELLE : DÉRIVÉS, TITRISATION, CRÉDIT IMMOBILIER, CASH TRADING, FINANCEMENT PUBLIC ...  
BÂLE FAIT MOUCHE !

**Philippe Madar, Directeur associé, chez Aedian et Robert Gelbart, Directeur de mission chez Aedian**  
**Revue Banque, novembre 2011**

Cet entretien fait suite à la conférence « Point d'étape sur les réformes prudentielles Bâle III et Solvabilité » organisée par Aedian dans le cycle de conférence des « rendez-vous Banque Assurance » de Revue Banque, le 20 septembre 2011.

## ▪ Comment les métiers bancaires sont-ils touchés par la mise en œuvre de Bâle III?

Les métiers et les acteurs vont être différemment touchés par la réglementation Bâle III. Sur certaines activités, l'effet sera particulièrement prévisible, voire chiffrable: ainsi, les dérivés OTC avaient déjà été impactés par l'accord de « Bâle 2,5 » de juillet 2009, avec la mise en place de la Value at Risk stressée, d'un nouvel indicateur - l'incrémental risk charge-, sans oublier la nouvelle Compréhensive Risk Measure (voir Encadré). Ces mesures ne sont pas encore installées dans tous les établissements que s'annonce déjà Bâle III. Cette réglementation va imposer aux dérivés OTC des CVA, un ajustement de valeur lié au fait que la valeur d'un dérivé doit s'exprimer en regard du risque de défaut de sa contrepartie mais aussi du risque issu d'une dégradation de la notation de cette contrepartie: tout décalage du marché doit ainsi se traduire par une nouvelle valeur de la position. Les banques vont donc vraisemblablement différencier les opérations passées avec des contreparties moins bien notées, notamment celles qui ne font l'objet d'aucun accord de netting, pour lesquelles l'ajustement dû au CVA joue à plein, car il

porte sur les positions brutes. Par ailleurs, le secteur financier est en train de vivre un ajustement de la réglementation dans le cadre du clearing, qui pourrait aussi se traduire par des surcharges en capital. Le Comité de Bâle distingue les chambres de compensation éligibles et non éligibles : les établissements qui traitent avec ces dernières seront fortement pénalisés. Mais même dans le cas de chambres de compensation éligibles, ils subiront des surcharges en capital liées à leurs expositions sur ces dernières.

Autre activité directement concernée par la réglementation Bâle III: le cash trading, car le cash renvoie immédiatement à la question de la liquidité, qui va faire l'objet de deux ratios à court et long terme. Ceux-ci vont contraindre les banques à détenir des actifs liquides et bien notés, ce qui relève de la quadrature du cercle dans les activités de cash trading. Pour se conformer aux exigences réglementaires, les banques devront vraisemblablement aller s'approvisionner sur les marchés, un exercice difficile compte tenu de la volatilité récente et du risque d'assèchement de ces derniers et des besoins similaires de nombreux acteurs des marchés, qui peut provoquer un renchérissement du coût de détention de ces actifs.

**LES ACCORDS DE BÂLE****LES PRINCIPALES MESURES DE BALE 2,5**

Ces mesures prises en juillet 2009 portent sur le risque de marché du portefeuille de négociation (trading book). Elles prévoient:

- une exigence additionnelle en fonds propres (ou incrémental risk charge) qui couvre les risques émetteurs de défaut ou de dégradation des notations de crédit des émetteurs (d'un instrument de crédit, d'un sous-jacent à un dérivé, ou encore d'un support de titrisation);
- une exigence supplémentaire en fonds propres au titre de la VaR stressée, calculée sur une période d'un an, destinée à réduire la procyclicité de l'exigence en capital sur les risques de marché;
- l'application des exigences en capital du banking book aux titrisations détenues dans le trading book, afin d'éviter l'arbitrage réglementaire entre les deux types de portefeuilles;
- une comprehensive risk charge fondée sur des stress-tests, destinée à couvrir le risque de corrélation entre les institutions financières.

**LES PRINCIPALES MESURES DE BALE III****1. Amélioration de la qualité des fonds propres**

- Part prédominante du Tier 1 en *common equity* (actions ordinaires, réserves et report à nouveau).
- Exclusion progressive des produits hybrides innovants de la liste des instruments financiers éligibles aux fonds propres de base.

**2. Renforcement du niveau des fonds propres**

- Augmentation du ratio de « *Core Tier 1* » de 2 à 4,5 %.
- Intégration d'un matelas de sécurité (coussin de conservation) supplémentaire de 2,5 %.
- Ratio de solvabilité passant de 8 à 10,5 % (incluant le coussin de conservation).

Mise en place à la discrétion du régulateur national d'un coussin de sécurité contracyclique (compris entre 0 et 2,5 %) en complément du coussin de conservation pour faire face à une augmentation exagérée des encours en phase de croissance économique.

- Mise en place d'une surcharge en capital de 1 à 2,5 % (selon le niveau de risque systémique) pour les plus grands établissements (SIFI).

**3. Ratio de levier**

- Ratio fixé à 3 % du lier 1, soit un total des expositions non pondérées (bilan et hors-bilan) qui ne pourra dépasser 33 fois le capital Tier 1 des banques.

**4. Ratios de liquidité**

- Ratio de liquidité à court terme (30 jours): le liquidity Coverage Ratio (LCR).
- Ratio de liquidité à long terme: le Net Stable Funding Ratio (NSFR).

**5. Renforcement des exigences en capital sur le portefeuille de négociation**

- Charges de capital additionnelles au titre de pertes potentielles de valeur des expositions liées à un risque de défaut et de dégradation éventuelle de la notation de la contrepartie (Credit Valuation Adjustment ou CVA).
  - Incitation à l'utilisation de chambres de compensation pour les instruments dérivés.
  - Renforcement des exigences en matière de gestion du risque de contrepartie (collatéraux, stress-tests).

Le cash trading est ainsi doublement pénalisé: par la réglementation d'une part, par la réalité du marché d'autre part.

La titrisation est également dans le collimateur. Bâle II prévoyait une alternative pour les tranches les moins bien notées (BB- et en dessous), donc les plus risquées, des véhicules de titrisation:

- La possibilité de les déduire, dans des conditions très particulières, du calcul du capital éligible ;
- Ou de leur appliquer un taux de pondération (riskweight) très pénalisant, de 1250 %, le plus haut mentionné dans les accords de Bâle II.

La plupart des banquiers concernés préféreraient évidemment une déduction de leur capital éligible plutôt qu'un gonflement démesuré de leurs cours dû à la surpondération. Dans Bâle III, seule la seconde méthode sera possible et celle-ci risque de détériorer durablement et brutalement l'activité des établissements notoirement connus sur la Place pour faire du Trade sur des positions de titrisation. Pour éviter cet effet, il leur faudrait trouver des « monoliners » qui puissent rehausser la cote des tranches concernées, ce qui n'est aujourd'hui pas évident.

En ce qui concerne les crédits immobiliers, un des plus vieux métiers des banques dans le monde consistait à faire de la transformation: recevoir court et prêter long, en se refinançant pour assurer l'équilibre. Et cela fonctionnait très bien. Bâle III n'interdit pas de le faire mais rappelle qu'il est préférable de prêter long avec des ressources longues, et qu'il n'est pas possible d'adosser indéfiniment des ressources courtes à des opérations longues et risquées. Ceux dont le métier est de faire du crédit immobilier devront donc, soit développer des stratégies alternatives, soit capter des dépôts longs.

Repères N°32 / BANQUE

Il leur faudra aussi collatéralité leurs opérations pour pouvoir prouver au régulateur que même s'ils conservent une exposition de crédits immobiliers à long terme, celle-ci est durablement sécurisée et peut s'exprimer sous forme d'une exposition nette.

La collatéralisation peut notamment venir des actifs sous-jacents qu'il faudra alors valoriser: face à un crédit immobilier, quelle est la valeur de l'hypothèque consentie par l'acheteur? Si le marché de cet actif se restreint, les prêteurs risquent de se retrouver dans une position où ils ont octroyé des crédits avec des maturités longues et avec un collatéral dont la valeur faiblit sur le marché.

Ainsi, dans cette activité aussi, la peine est double: les acteurs sont contraints par la réglementation et potentiellement par le marché parce qu'après l'Espagne et les États-Unis, l'hypothèse d'une baisse du marché immobilier n'est pas à éliminer.

Enfin, les collectivités locales. Elles ont comme contrainte d'équilibrer leur budget, souvent grâce à des emprunts. Or leurs prêteurs sont soumis au nouveau ratio de levier: ils doivent avoir un montant de capital Tier 1 qui doit représenter au moins 3 % du montant de leurs expositions non pondérées. Pour respecter ce ratio, ils peuvent être conduits à restreindre les crédits faits aux entités publiques, crédits qui sont souvent de montants très élevés.

#### ▪ Peut-on chiffrer les surcoûts induits par ces mesures dans les comptes bancaires?

Si ce chiffrage est quasiment arithmétique pour les activités de dérivés ou de titrisation, il est plus complexe à évaluer pour le cash trading ou les crédits immobiliers, pour lesquelles il faut concevoir et dérouler des scénarios sur

DRNC /DEJRG / SD

l'approvisionnement en liquidité ou sur les valorisations des garanties reçues.

Pour les autres cas de figure que ceux cités, la mesure peut être encore plus diffuse. Globalement, selon une étude de Booz & Cie, le ROE moyen avant impôt du secteur bancaire passerait ainsi de 15 % avant la crise à 9 %.

- **Quels moyens mettre en œuvre?**

Pour se conformer aux nouveaux ratios, il faudra calculer les expositions et la consommation en capital des activités dans chaque ligne métier, ainsi que les collatéraux engrangés, leur valeur, les taux de perte effective des opérations ... Une capture de data énorme est à prévoir par les départements informatiques qui seront fortement mis à contribution. Les banques devront en outre développer des outils nouveaux, réécrire des procédures, etc.

Sur la prise en compte des contreparties, il faudra probablement adapter et améliorer la gestion des collatéraux et les modèles de calcul du risque. Un modèle est un univers mathématique statistique capable, à partir d'une population d'événements survenus dans l'établissement, de produire une expression arithmétique la plus prédictive possible de la réalité de demain. Pour modifier ces configurations

et remodeliser, il faut mettre à contribution des *quants*, qui sont des ressources rares et chères ... Et cela ne se fait pas en 15 jours. Sans oublier les économistes qui devront fournir des hypothèses sur l'évolution de l'environnement économique et du PIE afin que certains événements soient pris en compte dans les modèles, par exemple pour évaluer la production nouvelle et ses incidences sur les buffers et sur la consommation en capital. Enfin, les auditeurs internes devront être en nombre suffisant ou renforcés pour s'assurer de la conformité des dispositifs dans la perspective d'une revue du dispositif qui serait organisée par le régulateur (l'ACP). D'ores et déjà, des comités Bâle III sont mis en place dans certains établissements.

## LA PROFONDE MUTATION DE L'INDUSTRIE DES MOYENS DE PAIEMENT

**Pascal Burg, Directeur, bureau de Paris Edgar Dunn & Company**  
**Revue Banque n°741 – novembre 2011**

Les bouleversements technologiques et réglementaires de l'industrie des paiements favorisent l'arrivée de nouveaux acteurs. Certains d'entre eux, comme les géants de l'Internet, ont une force d'intervention considérable. Les banques, de leur côté, ne manquent pas d'atouts et commencent à lancer la riposte.

La mutation profonde de l'industrie du paiement a plusieurs justifications, dont deux méritent d'être analysées:

- l'émergence de nouvelles technologies (par exemple, le paiement mobile, sans contact);
- de nombreuses modifications du cadre juridique et réglementaire (comme celles issues de la directive Services de Paiement (DSP) qui crée le statut d'établissement de paiement).

### LE PAIEMENT MOBILE ET LE SANS CONTACT: PAIEMENT 2.0 ?

L'omniprésence du mobile fait de celui-ci le support idéal pour le paiement de demain dans de nombreux pays, notamment les pays en voie de développement.

Selon une étude réalisée par Edgar, Dunn & Company en 2011, 70 % des professionnels et experts du secteur pensent que le paiement mobile est la technologie la plus prometteuse d'ici à 2015. L'omniprésence des téléphones mobiles dans le monde (plus de 5 milliards d'abonnés) et l'essor des Smartphones laisse entrevoir le développement de nombreuses opportunités pour des

services de paiement. Morgan Stanley prévoit ainsi que le nombre de mobinautes dans le monde dépassera le nombre d'internautes d'ici à fin 2013 (plus de 1,6 milliard d'individus).

Il semble assez évident que le paiement mobile peut révolutionner le paiement dans les pays avec une forte proportion de personnes non bancarisées. Le projet M-Pesa, solution de paiement sur mobile, lancé par Safaricom au Kenya en 2007, compte aujourd'hui plus de 13 millions d'utilisateurs dans un pays avec un taux de non-bancarisation de 80 %. Le succès de ce nouveau moyen de paiement dans certains pays en développement contraste avec la moindre adoption jusqu'à présente du paiement mobile dans les pays développés tels que la France. Dans ces derniers, « saturés » de solutions de paiement existantes, il faudra développer des services connexes apportant de réels avantages aux différentes parties prenantes pour que le paiement mobile s'impose véritablement.

### LE PAIEMENT SANS CONTACT (NFC): UNE ETAPE INTERMEDIAIRE?

L'autre évolution technologique importante concerne le paiement sans contact sur la base de la technologie NFC. Cette dernière simplifie le paiement pour les utilisateurs - facteur pouvant favoriser la migration des espèces vers la carte de paiement- et peut générer une réduction du temps de passage en caisse pour le commerçant. Plusieurs initiatives allant dans ce sens semblent être des succès. Par exemple, la carte multi-usages Octopus,

créée en 1997 à Hong Kong, utilise la technologie du sans contact. Lancée initialement pour faciliter le paiement dans les transports publics, elle peut aujourd'hui être utilisée pour régler ses achats dans un grand nombre de magasins, supermarchés, restauration rapide, cinémas, et peut aussi être employée comme carte d'accès dans certains immeubles. En 2011, 95 % des particuliers à Hong Kong possèdent une carte Octopus. Ce succès pourrait inspirer d'autres villes en Europe, notamment Londres, où une utilisation plus large de la carte Oyster est à l'étude.

En France, des banques françaises telles que BPCE ont commencé à investir dans cette technologie, avec déjà 245 000 porteurs équipés de cartes sans contact et 1 200 terminaux de paiement NFC. De son côté, Carrefour compte 2,5 millions de porteurs de la carte Pass MasterCard, et la fonction sans contact a été utilisée au moins une fois par 34 % des porteurs, avec un montant moyen de 11 euros.

#### **LA MODIFICATION DU CADRE JURIDIQUE FACILITE L'ENTRÉE DE NOUVEAUX CONCURRENTS**

Les récentes modifications du cadre juridique et réglementaire ont également un impact important sur l'organisation du secteur. La DSP facilite l'entrée de nouveaux acteurs via le nouveau statut d'établissement de paiement (EP). Si le nombre d'EP en France reste encore limité (11 seulement), la régulation européenne permet aux EP agréés dans l'espace économique européen, après obtention d'un « passeport », d'exercer une activité similaire dans les autres pays membres. Si l'on recense l'ensemble de ces sociétés exerçant en France, leur nombre est alors de 113.

D'autres modifications structurelles apparaissent, telles que l'harmonisation des moyens de paiement en Europe (SEPA), la réduction des commissions

interbancaires de paiement en France suite à l'accord de juillet 2011 entre l'Autorité de la concurrence et le Groupement de Cartes Bancaires, ainsi que le rapport Mallié Branget Debré de juillet 2011, lequel propose notamment une baisse de niveau des commissions pour les paiements de petits montants et pour les commerçants présentant un faible volume de transactions cartes.

Parallèlement se fait jour une influence grandissante des géants d'Internet dans le monde des moyens de paiement comme PayPal, Amazon ou Google: peuvent-ils devenir des acteurs majeurs? Leur notoriété leur assure de la crédibilité parmi de nombreux consommateurs et commerçants. Leur taille et leur dimension internationale leur permettent d'envisager des projets de grande envergure, et leur capacité d'adaptation est un atout majeur dans un environnement en constante évolution.

#### **PAYPAL: LEADER DANS LE MONDE VIRTUEL, CHALLENGER DANS LE MONDE RÉEL?**

Avec plus de 100 millions de comptes actifs dans le monde, PayPal, filiale d'eBay, est aujourd'hui le leader des paiements en ligne. PayPal représentait 18 % de l'e-Commerce mondial en 2010, pour un montant de transaction dépassant les 90 milliards de dollars.

Le groupe s'intéresse désormais au paiement sur mobile et potentiellement au paiement de proximité. En septembre 2011, la société annonçait le lancement à venir aux États-Unis de solutions de paiement pour les magasins physiques. Cette annonce fait suite aux nombreuses acquisitions du groupe eBay (dont PayPal fait partie) dans ce domaine: le rachat en juillet 2011 de la société Zong, spécialisée dans le paiement mobile; l'acquisition en avril 2011 de Fig Card, start-up permettant aux commerçants «physiques» de recevoir des paiements par mobile via une clé USB installée sur la caisse enregistreuse ou sur

leur terminal de paiement électronique (TPE). eBay/PayPal s'engage également dans la conception d'applications connexes pour Smartphones. Le groupe a ainsi annoncé les acquisitions de :

- Where, société offrant des services de géolocalisation;
- RedLaser, application permettant d'informer le consommateur sur les produits en scannant leur code-barres;
- Milo, application permettant de vérifier les produits en stock chez de nombreux commerçants.

### **LE DÉVELOPPEMENT D'AMAZON POURRAIT ÊTRE BRIDÉ PAR UN PROBLÈME D'IMAGE**

Le géant du commerce en ligne Amazon propose également une série de services de paiement sur Internet et mobile. Checkout by Amazon permet aux internautes d'utiliser leur compte Amazon existant pour régler leurs achats chez d'autres commerçants. Les détails concernant le paiement ou l'adresse d'expédition étant stockés par Amazon, l'utilisateur peut alors confirmer son achat très rapidement. Plusieurs autres services paiement sont également disponibles:

- PayPhrase, un code court facile à retenir, simplifiant encore le paiement;
- le service Send and Receive Money, qui permet d'envoyer et de recevoir de l'argent d'un compte Amazon à un autre.

Mais malgré son expertise, la société reste plus perçue par de nombreux consommateurs comme un de e-commerce et non pas un fournisseur de sel de paiement.

### **L'EXPANSION DE GOOGLE DANS LE PAIEMENT: UN SUCCÈS POUR L'INSTANT LIMITÉ**

Suivant un modèle similaire, Google avait lancé (Google Checkout en 2006. Malgré Repères N°32 / NTIC- GRH

des débuts relativement prometteurs aux États-Unis, l'adhésion à ce service les commerçants sur Internet reste aujourd'hui limitée. Pourtant, Google continue d'investir dans l'industrie paiement et son développement dans ce secteur peut lui aussi, être lié au succès du paiement mobile. En effet Google essaie d'être à la pointe dans ce domaine le lancement du Google Wallet sur Smartphone Nexus embarquant la technologie NFC -, en partenariat MasterCard, la banque Citigroup, l'opérateur télé] nique Sprint et Ingenico. La taille de Google et sa puissance de feu financière seront certainement très utiles mais l'entreprise devra résoudre le fameux problème « l'œuf et la poule » (recruter suffisamment de consommateurs et de commerçants) et modifier le comportement d'achat des consommateurs.

### **L'INFLUENCE DES RÉSEAUX SOCIAUX ET DES NOUVEAUX ENTRANTS NE DEVRAIT PAS ÊTRE NÉGLIGÉE**

Il ne faut pas non plus sous-estimer l'impact des réseaux sociaux. Malgré une présence dans le paiement en très limitée, leur potentiel est important. Facebook créé une monnaie virtuelle adaptée pour l'achat de biens virtuels, jeux et applications vendus sur son réseau volume de transactions pourrait atteindre 600 millions de dollars en 2011.

Finalement, sur le marché français, d'autres nouveaux entrants tels que Kwixo et Buyster ont été lancés en 2011. Il est clairement trop tôt pour établir leur succès, mais il est quasiment certain qu'une phase de forte concentration aura lieu après une première phase de profusion du nombre de nouveaux acteurs.

### **LES BANQUES ONT DE NOMBREUX ATOUTS MAIS DOIVENT RÉAGIR**

Il existe un risque que les nouveaux acteurs prennent une part importante du



« gâteau » dans l'industrie du paiement et potentiellement la part la plus rentable. Ce risque est d'autant plus grand si ces nouveaux acteurs commencent à désintermédier les banques et donc à maîtriser la relation avec les clients.

Face à ce risque, les banques disposent de plusieurs atouts :

- les banques de détail bénéficient d'un réseau de distribution important avec leurs agences bancaires, sites Internet, DAB, etc. ;

- la plupart des consommateurs et des commerçants font confiance à leur banque pour le traitement de leurs paiements, même si cette confiance s'est peut-être érodée depuis 2008 ;

- les banques ont l'infrastructure et les compétences nécessaires pour gérer des éléments essentiels aux services de paiement, telles que la gestion des exceptions et des impayés, la gestion du risque crédit et de fraude, la conformité, etc. ;

- les banques ont accès à un gisement de données très pertinentes au sujet du profil et du comportement de leurs clients.

Afin de valoriser ces atouts et de répondre à la menace des nouveaux entrants, les banques devront tout d'abord identifier où se battre et ensuite comment gagner.

Pour répondre à la première question (où se battre?), les banques devront mieux comprendre la rentabilité actuelle de leurs différents segments de clientèle et de leurs produits ainsi que les opportunités de marché ayant le plus grand potentiel. Ceci leur permettra d'identifier les segments et les flux prioritaires, et la réponse sera certainement différente d'une banque à l'autre.

### **CONNAISSANCE CLIENT, INNOVATION PRODUIT ET EXCELLENCE OPÉRATIONNELLE**

Pour répondre à la deuxième question (comment gagner ?), trois axes principaux doivent être explorés. Tout d'abord, celui

de la connaissance du client. Une banque devrait par exemple pouvoir analyser rapidement les données clients afin de développer une offre personnalisée ou d'affiner le ciblage des ventes croisées. Ceci pourrait même se faire en coordination directe avec le client : par exemple, American Express (programme « Link, Like, Love » aux États-Unis) demande à ses porteurs l'autorisation d'accéder à leur profil sur Facebook afin de cibler ses offres promotionnelles sur la base des centres d'intérêt indiqués par le porteur sur ce réseau social. Deuxièmement, l'axe de l'innovation produit. Pour lancer des produits innovants, les banques devront décider entre un partenariat avec des acteurs spécialisés ou non. BNP Paribas a choisi l'option d'un partenariat avec la société AirPlus dans le domaine des moyens de paiement pour les voyages d'affaires. Ce partenariat combine une carte Affaires Visa et une carte logée AirPlus (utilisant le réseau UATP) et a obtenu un grand succès auprès de clients tels que AXA, Aéroports de Paris, L'Oréal, Veolia, etc. De tels partenariats peuvent permettre aux banques d'obtenir une mise en marché plus rapide, de limiter leurs propres investissements (nécessairement risqués dans ce domaine) et de développer une offre permettant de répondre à des besoins allant au-delà de ceux strictement liés au paiement.

Le troisième axe important est celui de l'excellence opérationnelle. Il couvre la qualité des fonctions telles que la distribution, le service clientèle, la gestion du risque, etc. qui peuvent être différenciantes par rapport à des acteurs moins expérimentés. Cet axe couvre également la structure de coûts. Par exemple, les banques devraient-elles mettre en place des organisations de paiement « low cost » quasi indépendantes, comme le fait le secteur aérien avec le modèle d'Air France qui a une filiale low cost Transavia contrôlée à 60 % ? Ou explorer d'autres pistes pour

optimiser des investissements et des coûts tels que l'externalisation ou la mise en commun?

### **DÉFINIR SA FEUILLE DE ROUTE**

Il est clair que les banques vont devoir réagir à l'entrée de nouveaux acteurs. Certaines ont déjà commencé. Il sera certainement très utile de mener une réflexion stratégique pour identifier les segments et flux prioritaires et développer une feuille de route (qui devra régulièrement être mise à jour) décrivant les chantiers relatifs à la connaissance client, à l'innovation produit et à l'excellence opérationnelle.

## LA FABRICATION DE L'INFORMATION ECONOMIQUE

**Olivier Martin-Mombert**

**Problèmes Economiques /09 novembre 2011**

Dans le cadre des Journées de l'économie (« Jeco ») 2010 qui se sont tenues à Lyon, une table ronde a été consacrée à la « fabrication de l'information économique » dont rend compte l'article ci-dessous. Ses participants ont dressé un tableau peu flatteur de la situation française. La principale faiblesse de la presse en la matière est sans nul doute la faible part de véritables journalistes économiques au sein des rédactions, c'est-à-dire de rédacteurs ayant suivi une formation spécifique en économie; la large majorité sont en fait des journalistes généralistes traitant de l'économie. À un moment où les rédactions voient leurs moyens se réduire, ce phénomène ne fait qu'accroître la défiance des lecteurs, auditeurs ou téléspectateurs vis-à-vis de la qualité de l'information économique.

### **Journaliste économique ou journaliste traitant de l'économie?**

D'après Jean-Marie Charon, chercheur au CNRS et spécialiste de la presse écrite, avant les années 1970, la place de l'économie dans la presse générale était bien moindre qu'aujourd'hui; les grands quotidiens ont progressivement développé les articles économiques, ont inséré dans leur édition des cahiers ou des suppléments spécifiques. Par ailleurs, des médias spécialisés en économie sont apparus dans la presse écrite, sur les ondes, le petit écran et les sites internet. Pour autant, cela ne s'est pas traduit par une augmentation du nombre de

journalistes vraiment spécialisés dans ce domaine. Pourquoi? Jean-Marie Charon tient à distinguer d'un côté les « journalistes économiques » et, de l'autre, les « journalistes traitant de l'économie ». Si les premiers ont bénéficié d'une formation spécifique en économie et se sont spécialisés dans cette profession, les seconds, en revanche, de formation généraliste, sont appelés à travailler sur une multitude de thèmes dont l'économie, à titre occasionnel. Or, précise Jean-Marie Charon, en France, la place des spécialistes, des « journalistes économiques » a toujours été minoritaire, représentant à peine 10 % seulement dans les années 1990. Aujourd'hui, la proportion est même passée sous la barre des 5 %. Ce qui prédomine en France, c'est donc bien le modèle du journaliste généraliste traitant de l'économie, qui a suivi, au mieux, quelques cours d'économie générale dans un institut d'études politiques (IEP) ou une école de journalisme. Aussi, les journalistes économiques dont la formation initiale est l'économie restent-ils rares en France.

Pourtant, au cours des enquêtes qu'il a conduites sur cette profession, Jean-Marie Charon a fréquemment rencontré des journalistes déclarant ne pas être à l'aise avec des documents comptables, avec certains tableaux statistiques ou, surtout, avec le droit du travail qui leur paraît être le sujet le plus difficile à aborder. On est alors en droit de se demander quelle est la capacité des normalistes généralistes à rendre compte de sujets souvent techniques et complexes. Car le journaliste doit avoir les compétences nécessaires pour comprendre les documents écrits ou

les sources orales à sa disposition, « sinon, il se fait trimballer, il faut le dire » affirme Jean-Marie Charon, en reprenant l'expression habituelle des salles de rédaction. Bien souvent, le journaliste se trouve face à un ou plusieurs interlocuteurs qui connaissent très bien, et depuis longtemps, la question qui est abordée. Comment dès lors poser la bonne question, demander la précision utile ou simplement apporter un minimum de distance critique ? On retrouve d'ailleurs, remarque Jean-Marie Charon, le même problème dans le journalisme scientifique ou médical.

La fragilité de la formation technique des journalistes affecte la qualité de l'information délivrée au point que, ce qui prédomine aujourd'hui, « c'est plus de la communication économique que du journalisme économique ». Les enquêtes révèlent qu'un journaliste sur deux dit n'avoir ni le temps ni les moyens matériels de vérifier les données fournies par une entreprise ou une organisation. La même proportion déclare surtout reformuler (rewriting) des communiqués de presse transmis par les services de communication des entreprises ou des ministères. Enfin, au sein des rédactions, réussir à décrocher un entretien avec un dirigeant d'entreprise ou un ministre semble être l'action la plus valorisante pour un journaliste.

À partir de tels constats, Jean-Marie Charon estime que l'on ne peut que comprendre la défiance des lecteurs, des auditeurs ou des téléspectateurs qui n'accordent que peu de crédibilité à l'information économique. Il conclut son intervention en appelant à une modification de la formation initiale et continue des journalistes en matière économique et juridique, seule condition, d'après lui, pour que l'on passe de « journalistes traitant de l'économie » à de véritables « journalistes économiques », capables de conduire un vrai travail d'investigation.

## La presse économique : entre investigation et communication

Autrefois responsable de la rubrique économique à Ouest France, premier titre de la presse quotidienne régionale en France, et ancien directeur de l'École supérieure de journalisme (ESJ) de Lille, Loïc Hervouet se déclare également très pessimiste quant à l'évolution du journalisme économique. Il estime la baisse des effectifs dans les rédactions préoccupante. À ce titre, l'augmentation du niveau général de formation des journalistes, atteignant aujourd'hui fréquemment le niveau bac + 5 ou bac + 6, n'est pas une variable pertinente. Il met en lumière, à travers un rapide tour d'horizon, la pénurie des formations en journaliste économique aujourd'hui proposées par les universités (Paris Dauphine, La Sorbonne, ouverture prochaine d'un master de « journalisme économique » cohabilité par l'Institut d'études politiques et l'École supérieure de commerce de Grenoble). À ce jour, il n'existe donc pas vraiment de parcours spécialisé dans ce domaine, seuls des modules optionnels ou des séminaires de journalisme économique sont proposés.

L'ancien directeur de l'ESJ de Lille est convaincu que cette carence en matière de formation initiale réduit considérablement la capacité des journalistes à conduire un travail d'enquête en se tenant à distance des « discours tout faits » des services de communication. Il évoque aussi les séminaires ou les stages de formation sur des questions économiques de plus en plus souvent proposés par des institutions comme la Banque de France, l'Organisation mondiale du commerce ou le Fonds monétaire international. S'il reconnaît que ces manifestations permettent aux journalistes de nouer des contacts et de mieux comprendre certains mécanismes techniques, il souligne le problème déontologique sous-jacent à ce type de

pratiques: celui de l'indépendance des journalistes par rapport aux organisations sur lesquelles ils pourront être amenés à enquêter. En matière d'information économique, le « journalisme de communication » risque de détrôner le « journalisme d'investigation ».

## L'économie au quotidien

Jean-Marc Vittori, éditorialiste au quotidien économique Les Échos, a ensuite expliqué en détail le fonctionnement de ce qu'il dénomme lui-même « cette grosse machine ». La rédaction de ce journal, forte de 200 journalistes, vise à satisfaire quotidiennement trois exigences très simples : l'exhaustivité, le sérieux et l'expertise. « Nos journalistes ont une expertise reconnue les rendant capables de recueillir, de traiter et d'interpréter les informations. Ils peuvent alors diffuser cette expertise à leurs lecteurs. » À l'écoute de cette présentation, on pénètre de plain-pied dans la presse économique spécialisée, son rythme, ses moyens et son influence. Une influence telle que les informations publiées par ce quotidien peuvent entraîner (variations de cours sur les marchés des actions ou des changes de l'ordre de 2 à 3 millions d'euros en une seule séance.

Au cours de sa carrière de journaliste et de responsable rédaction, Jean-Marc Vittori raconte avoir assisté à une très impressionnante montée en puissance des services de communication des grandes firmes. Autrefois composées d'un ou deux attachés de presse, il n'est plus rare que ces équipes emploient désormais une vingtaine de personnes expérimentées très bien formées et souvent bien mieux payées que le journaliste qui, seul, doit les rencontrer. Or, affirme Jean-Marc Vittori « le vrai travail, le seul travail du journaliste doit être d'aller contre la communication », le mélange et la confusion entre les registres de la communication et de l'information étant absolument à proscrire

dans un espace démocratique. Tâche de plus en plus difficile puisque la presse, et notamment la presse écrite, manque cruellement d'argent face à des services de communication de plus en plus puissants. En guise de contre-exemple, il cite le cas du Financial Times. Si le tirage des Échos en France est supérieur à celui du Financial Times en Grande-Bretagne force de ce journal outre-manche est d'être, grâce à l'anglais diffusé à l'échelle mondiale. Ce qui lui permet de disposer de moyens très conséquents, « notamment de compter un nombre impressionnant de docteurs en économie dans ses rédactions rappelle-t-il. L'importance de la diffusion et du niveau d'expertise des journalistes sont ainsi, d'après lui, la condition essentielle garantissant l'indépendance des journaux.

Toujours sur le thème de l'indépendance de la rédaction d'un journal, on découvre ensuite l'ensemble des dispositifs mis en place aux Échos pour éviter les conflits d'intérêt entre la rédaction et leur principal propriétaire, le groupe LVMH. J.M. Vittori évoque ensuite la question du moment: comment rendre compte de la stratégie du groupe LVMH, leur principal propriétaire, pour entrer au capital de la société Hermès ? Pour lui, ce qui garantit l'indépendance de la rédaction des Échos, qui détermine directement la qualité des informations qu'elle publie, c'est que leur propriétaire (LVMH), de par son activité, n'est pas un fournisseur de l'État et ne dépend pas essentiellement des commandes publiques.

J.-M. Vittori partage pourtant l'inquiétude de son confrère Jean Marie Charon quant à la formation des journalistes traitant de l'économie. Si sa génération comptait une majorité de diplômés de Sciences-po, aujourd'hui on trouve également d'anciens élèves d'écoles de commerce. En revanche, très peu sont issus de formations universitaires spécialisées en économie, comme c'est le cas dans les pays anglo-saxons. L'éditorialiste déplore aussi la

disparition de l'esprit de compagnonnage dans la formation initiale des jeunes journalistes, modèle dont il a lui-même pu bénéficier au début de sa carrière et qu'il s'efforce de perpétuer.

## Presse régionale et entreprises locales

Pour finir, Vincent Rocken, responsable de la rubrique économie au quotidien régional *Le Progrès*, a abordé la question de l'information économique dans la presse quotidienne régionale, un contexte particulier qui requiert de l'information locale pour un lectorat local. La communication d'entreprise est bien moins pesante que dans le cas de la presse nationale, la plupart des PME (petites et moyennes entreprises) avec lesquelles il est amené à travailler ne disposant pas de service de communication. Et même si la région Rhône-Alpes compte des firmes d'envergure nationale et internationale, il dit n'avoir jamais rencontré les problèmes évoqués précédemment. Si la pression est moindre, si les contacts avec le chef d'entreprise ou les membres de l'équipe dirigeante ne posent pas de problème particulier, il reconnaît, en revanche, qu'il est parfois difficile d'entrer dans certaines entreprises, de pouvoir visiter certains locaux, notamment lorsqu'il faut traiter d'une difficulté à laquelle l'entreprise est confrontée (à la suite par exemple d'un incident dans le processus de fabrication ou en cas de conflits du travail). La plupart des contacts se font alors « en dehors du site ».

Mais il reconnaît, à l'heure où les rédactions sont « atomisées » - reprenant l'expression du sociologue Jean-Marie Charon -, qu'il est bien difficile de tout tenir. « On pourrait faire beaucoup plus si on en avait les moyens. Nous sommes deux journalistes permanents dans le service, contre dix il y a quinze ans ... » Il précise toutefois que le lectorat du *Progrès* a

globalement une bonne image des entreprises de la région; les entrepreneurs n'hésitent donc pas à répondre aux sollicitations des journalistes afin d'augmenter leur visibilité à travers ce quotidien.

Enfin, Vincent Rocken pose la question de savoir si un quotidien local doit être « l'ambassadeur » d'une agglomération, d'un département ou d'une région. Il estime à ce sujet, et de manière assez catégorique, qu'il ne conçoit pas son rôle de journaliste comme une « fonction de communication ». Il doit pouvoir exercer « son métier » en toute indépendance sans souffrir, pour l'instant ajoute-t-il, de pressions visant à faire de lui un « ambassadeur ». Pas de confusion des genres donc. « Je suis journaliste, pas ambassadeur ni communicant », a-t-il réaffirmé avec conviction. ( ... ).

## OFFENSIVES SUR LE MARCHÉ DU LIVRE ÉLECTRONIQUE

**Bruno Texier**

**Archimag / novembre 2011**

Le marché du livre numérique est encore marginal en France avec 0,5 % des ventes annuelles. Mais l'arrivée massive des tablettes à prix modérés fait bouger les lignes chez les diffuseurs de contenus. Reste un chantier majeur, celui de l'harmonisation fiscale et de la TVA à 5,5 %.

Il ne se passe pas un jour sans que le livre numérique ne donne lieu à une annonce : sortie de la tablette numérique Kindle Fire par Amazon, initiative Orange-SFR pour concurrencer Apple et Amazon, ouverture du Kindle Store français, signature d'un accord entre Google et les éditeurs Flammarion et La Marinière, projet gouvernemental d'une tablette « à 1 euro par jour » pour les étudiants, commercialisation en France de la liseuse Kindle au prix très agressif de 99 euros, sans oublier le lancement d'une tablette numérique à 30 euros en Inde ! Dans cette avalanche d'annonces, Amazon-Kindle a su tirer son épingle du jeu. D'abord avec l'annonce tonitruante de la sortie de sa première tablette numérique, Kindle Fire, qui complétera la gamme Kindle composée jusqu'ici de liseuses à encre électronique. Ensuite avec la décision de devenir éditeur : 122 ouvrages estampillés Amazon devraient être publiés cet automne. Enfin, avec l'ouverture de sa boutique en ligne Amazon.fr dédiée aux livres numériques. A ce jour plus de 35 000 titres en français sont mis à disposition des internautes dont certains issus de grosses écuries telles que le Seuil ou Flammarion. En s'attaquant ainsi au

marché français, Amazon vise également le segment de la presse électronique avec des abonnements électroniques de 12 à 15 euros mensuels. Parmi les titres disponibles : Le Parisien, Le Figaro, Le Monde, Libération, Les Échos... Et pour mieux convaincre les lecteurs de télécharger leurs livres sur sa plateforme, Amazon a décidé de commercialiser en France sa liseuse sous le prix symbolique des 100 euros : 99 euros alors que le même modèle est vendu 189 dollars aux États-Unis (environ 136 euros). Une ristourne jugée indispensable pour appâter des acheteurs réticents et les retenir dans l'écosystème Amazon-Kindle qui a fait les preuves de son efficacité de l'autre côté de l'Atlantique.

### Impôts et dumping social

Face aux écosystèmes Amazon-Kindle et Apple-iTunes-iPad, des initiatives françaises ont vu le jour, mais leur viabilité économique laisse à désirer. Bibliosurf, par exemple, vend des livres papier pour 72 000 euros, des livres au format numérique pour 15 000 euros et gère un service formation qui lui rapporte 10 000 euros. Selon son fondateur et gérant, Bernard Strainchamps, « avec une marge réelle de moins de 15 % tant sur le papier que sur le numérique, il reste très peu des 87 000 euros de ventes de bouquins. En fait, cette somme couvre à peine les charges sociales du gérant et le paiement de l'expert comptable ». Et Bernard Strainchamps de s'interroger à haute voix : « Faut-il continuer dans de telles

conditions ? La réponse est évidemment non. Si l'aventure Bibliosurf est belle, le reste, c'est la catastrophe» ... Alors l'aventure continue sous une autre forme avec le lancement d'eBooks surf en partenariat avec ePagine. Cette librairie de livres numériques est enrichie d'un important travail éditorial : interview d'auteurs, avis de lecteurs, revue de web. .. « Aujourd'hui, grâce à ePagine, tous les libraires ont au moins un espace numérique qui propose plus de livres référencés que le Kindle Store. Ce que n'ont pas les libraires en revanche, c'est une liseuse à moins de 100 euros, un cloud computing et la frappe médiatique de ces grosses entreprises, poursuit Bernard Strainchamps ; par ailleurs, les libraires paient leurs taxes et impôts en France. Ils ne pratiquent pas le dumping social en basant leurs serveurs au Luxembourg pour éviter de payer la TV A à 19,6 % », Autre expérience à suivre, le lancement du site Lektï destiné aux bibliothèques et aux collectivités. Ces dernières peuvent, après s'être abonnées à cette plateforme, proposer à leurs lecteurs de disposer d'un compte personnel sur Lektï et d'accéder à des ouvrages en ligne. Le catalogue fait la part belle à la littérature, aux sciences humaines, au théâtre et à la poésie. Un positionnement haut de gamme revendiqué par Lektï qui privilégie « une approche qualitative ». Selon les fondateurs de Lektï, 70 % des sommes collectées par abonnement sont reversées aux éditeurs et aux auteurs. On suivra également l'initiative regroupant Orange, SFR, des éditeurs et des libraires indépendants qui travaillent sur un projet de plateforme d'hébergement de livres dans les nuages. Le lecteur pourra s'y connecter à tout moment depuis une tablette, un téléphone ou un ordinateur. Un mode d'accès hors connexion est également envisagé. L'avenir du livre numérique se joue également sur le

terrain de la fiscalité où la France s'apprête à livrer une importante bataille : convaincre les Etats membres de l'Union européenne d'adopter une TVA de 5,5 % sur les livres numériques.

En France, le Parlement a déjà adopté le principe d'un taux réduit qui entrera en vigueur dès le 1er janvier 2012. Mais il n'en va pas de même pour les autres Etats membres et Bruxelles ne tardera pas à rappeler à la France que ce taux n'est pas conforme à la législation européenne ... Le gouvernement a donc mandaté Jacques Toubon pour convaincre les 26 autres Etats membres, la Commission européenne et le Parlement européen d'instaurer un taux réduit à l'échelle continentale « pour des raisons économiques et culturelles ». L'ancien ministre de la Culture devra manœuvrer habilement, car en matière de TV A, les règles communautaires sont adoptées à l'unanimité. On en saura plus dès la fin du mois de novembre avec une communication de la Commission qui servira de préalable pour les négociations à venir. Confiant, Jacques Toubon estime: « Nous avons une chance, et même une sérieuse chance ... »



## QUE VONT DEVENIR LES METIERS DE L'EXPERTISE COMPTABLE DU COMMISSARIAT AUX COMPTES ET DE L'AUDIT?

**Isabelle Porcel et Philippe Barré, Associés Pluriel Consultants**  
**Revue Française de Comptabilité / Mars 2011**

L'Observatoire des Métiers de l'Expertise comptable, du Commissariat aux comptes et de l'Audit (OMECA) a publié récemment sa première étude de la branche des cabinets d'expertise comptable et de commissariat aux comptes, qui dresse un état des lieux de la situation et des emplois du secteur fin 2009, début 2010 à partir des données disponibles à ces dates, donc établies en 2007 et 2008. Ce travail apporte des pistes d'analyse et de réflexion pour anticiper au mieux les évolutions quantitatives et qualitatives des métiers identifiés.

### Des cabinets très disparates

La branche compte trois familles de cabinets: les réseaux pluridisciplinaires internationaux (plus de 1000 salariés), les cabinets de petite taille (moins de 10 salariés) et les cabinets de taille moyenne, intégrés ou non à des réseaux ou des groupements.

Toute taille confondue, l'expertise comptable prédomine dans l'activité de la branche et en particulier la tenue et la surveillance de comptabilité qui pèsent 56 % du chiffre d'affaires du secteur. Seuls les réseaux internationaux réalisent la majorité de leur activité en audit légal. D'après l'étude, les cabinets de petite taille sont principalement confrontés à la concurrence des solutions de comptabilité en ligne, mais aussi des associations de gestion (CGA, AGA, AGC), à la dépendance vis-à-vis de leur fournisseur informatique et aux évolutions réglementaires en matière de seuil fixé pour les obligations comptables. Les cabinets de grande taille sont quant à eux notamment exposés au risque du relèvement des seuils en audit légal et à la pression concurrentielle exercée par leurs clients, peu nombreux

mais de taille très importante. Face à ces menaces, le positionnement respectif de chaque famille présente des opportunités: les cabinets de petite taille peuvent par exemple répondre au besoin d'accompagnement et de conseil en gestion de leur clientèle, les cabinets de taille moyenne capter le marché de la transmission d'entreprise, se spécialiser sur des prestations précises (consolidation, conseil en gestion ...) et enfin les grands réseaux investir une clientèle de taille intermédiaire.

### Les ressources humaines

Le secteur des activités comptables regroupe près de 130 000 salariés en 2008. Les cabinets de moins de 50 salariés représentent 84 % de ces emplois. Globalement, l'effectif salarié de la branche se caractérise par :

- une forte proportion de jeunes de moins de 30 ans: 32 % dans la branche contre 22 % dans la population active au niveau national,
- une présence féminine forte mais en faible évolution: elle représente 66 % des salariés mais cette proportion a peu changé: + 1,7 % de la part des femmes dans les effectifs en 15 ans.

La population des experts-comptables connaît quant à elle une situation inverse avec:

- des départs à la retraite massifs dans les années à venir: 1 expert-comptable sur 2 a atteint l'âge de 50 ans, et 1 sur 6 a 60 ans ou plus.
- une féminisation croissante: les femmes représentent 30 % des experts-comptables de moins de 40 ans contre 9 % des plus de 54 ans.

Les cabinets de moins de 50 salariés emploient des salariés majoritairement sur les niveaux d'intervention les moins qualifiés: 55 % d'entre eux se situent dans les niveaux N4 et N5, et 65 % ont au plus un diplôme Bac + 2.

L'état des lieux met en évidence des problématiques parmi lesquelles:

- faire évoluer le personnel vers de nouvelles compétences en particulier pour mieux connaître l'entreprise (et moins les chiffres), adopter une posture de service vis-à-vis des clients ou encore savoir vendre,
- séduire les jeunes diplômés qui actuellement préfèrent s'orienter vers les banques et certains métiers d'audit,
- adapter les postes d'assistants affectés par la disparition progressive des activités à faible valeur ajoutée.

### Des outils d'analyse intéressants

L'étude présente des fiches décrivant les métiers de la branche en les regroupant par cœur de métier (expertise comptable social, juridique, conseil, ..) ou par fonctions support (informatique, RH, administration et services généraux ...). Chaque métier est décrit par les activités réalisées, les compétences mises en œuvre, la formation requise et les évolutions identifiées et fait l'objet d'une analyse en termes d'évolution pour repérer les métiers où trouver des

candidats potentiels, et ceux qui peuvent constituer une évolution à partir de ce métier.

### Quelles perspectives ?

Les facteurs considérés comme déterminants pour appréhender les évolutions auxquelles les cabinets seront exposés sont les suivants:

- les technologies (dématérialisation déclarations en ligne, sophistication de logiciels comptables et d'audit...),
- la réglementation des clients (complexité croissante en matière sociale particulièrement, simplifications comptables et administratives pour les TPE relèvement des seuils pour l'audit légal développement de la certification dans sphère du secteur public ...),
- les attentes des clients (pluridisciplinarité, interlocuteur unique, accompagnement dans la gestion, recherche meilleur coût...),
- et enfin la réglementation des cabinets (déréglementation des activités, nouvelles normes d'exercice professionnel..).

### Conclusion

Tous les cabinets devront adapter leur stratégie au niveau de leurs activités (spécialisation vs stratégie de masse ciblée sur des prestations standardisées et proposé au plus faible coût), leur communication pour développer une véritable stratégie: offensive vis-à-vis de la clientèle visée leur organisation interne pour bénéficier processus plus sûrs et plus rationnels, leur personnel pour procéder aux recrutements et aux formations rendues nécessaires par les choix stratégiques opérés.

## CINQ ANNEES DE REFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE : Un édifice statutaire plus souple ?

**Fabrice Melleray, Professeur à l'Université Montesquieu-Bordeaux IV et membre de l'Institut universitaire de France**

**AJDA n°42 / 12 décembre 2011**

Le constat est courant, presque banal: «Le système français de fonction publique [...] ne constitue [...] pas le vêtement souple et ample permettant à la fonction publique de se mouvoir utilement et efficacement au service des causes dont elle a la charge, mais une armature lourde passablement paralysante» (M. Pochard, Quel avenir pour la fonction publique, AJDA 2000. 3 et s. spéc. 15). Et «la conception et l'organisation actuelle des corps concentrent la plupart des rigidités» (ibid, p. 16). Nul n'ignore également que cette problématique vaut surtout et avant tout pour la fonction publique de l'Etat (CE, Perspectives pour la fonction publique, rapp. publ. 2003, EDCE n° 54, p. 344), la fonction publique territoriale ne connaissant que quelques dizaines de cadres d'emplois répartis entre ses huit filières et la fonction publique hospitalière, compte tenu des attributions des établissements de santé, ne posant pas la question dans les mêmes termes alors même qu'elle est également organisée en corps.

Dès lors que l'on admet, ce qui n'est au demeurant peut être pas aussi évident que certains le prétendent, que ces blocages sont le seul produit de textes inadaptés et non de pratiques largement amendables à droit constant, une réforme s'imposait. Fallait-il la placer sous le sceau de la rupture et imaginer une nouvelle architecture de la fonction publique ou au contraire convenait-il de procéder de manière plus discrète, moins révolutionnaire? La première branche de

cette alternative avait assurément ses partisans, le remplacement des corps par des cadres de fonctions, nettement moins nombreux, ayant été sérieusement étudié. Même si le travail mené sur cette question par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) n'a pas, à notre connaissance, été entièrement rendu public, les grandes lignes de cette réforme ont été décrites par le Conseil d'Etat: «La loi disposerait que les fonctionnaires appartiennent, non plus à des corps au sens classique du terme, mais à des cadres de fonctions déterminés à partir de grandes filières professionnelles nécessaires aux missions de l'Etat, et des niveaux de fonctions inhérents, dans chaque filière, à l'exercice de ces missions» (Perspectives pour la fonction publique, préc., p. 348). Dans une veine proche, le Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique affirmait que «tels qu'ils sont définis aujourd'hui, les corps, dans leur grande majorité, ne correspondent plus à un critère opérationnel permettant aux employeurs publics de gérer efficacement et équitablement leurs agents », soulignait que «la structuration par corps aboutit à un système très complexe et coûteux à gérer» et proposait de «simplifier l'organisation statutaire de la fonction publique de l'Etat» en remplaçant les centaines de corps existants par «un nombre restreint de «cadres statutaires» regroupés en quelques filières professionnelles» (J.-L. Silicani, Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, Doc. fr. 2008, pp. 104-106).

Plutôt que d'opérer une telle révolution, les pouvoirs publics ont opté non pour le statu quo mais pour une réforme moins spectaculaire et plus respectueuse de la conception française traditionnelle de la fonction publique. Ils ont ainsi privilégié la rénovation des corps (étant rappelé que l'art. 29 de la loi n 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ne propose pas véritablement de définition du corps, se limitant à préciser que : «Les fonctionnaires appartiennent à des corps qui comprennent un ou plusieurs grades et sont classés, selon leur niveau de recrutement, en catégories. Ces corps regroupent les fonctionnaires soumis au même statut particulier et ayant vocation aux mêmes grades») à leur suppression et à leur remplacement par des «cadres de fonctions» ou «cadres statutaires ». Ils donnent ainsi raison à ceux qui estimaient que la création d'«un peu moins d'une cinquantaine de cadres de fonctions, si elle peut paraître séduisante par son ambition, a comme inconvénient, outre son coût inévitable, d'une part de conduire à méconnaître les identités professionnelles et la spécificité de nombre de métiers, d'autre part de renvoyer, en réalité, la gestion des hommes à une pure logique d'emploi». Ainsi, la voie «visant à poursuivre tout en l'approfondissant la politique de fusion des corps, paraît de loin préférable car sans doute moins coûteuse et en tous les cas plus réaliste» (B. Pêcheur, La fonction publique: Entre le «big bang» et le statu quo ?, Pouvoirs, 2006, n 117, p. 93).

Cette réduction du nombre de corps de la fonction publique de l'Etat a effectivement fait l'objet d'une politique volontariste ces dernières années, politique qui devrait d'ailleurs encore être poursuivie à l'avenir. Et ces corps moins nombreux sont également réformés afin d'être moins rigides.

## ► Des corps moins nombreux

« Fermée au monde extérieur, compartimentée en corps, rigoureusement séparés et sévèrement protégés, la fonction publique offre des filières continues et exclusives» (M. Long et L. Blanc, L'économie de la fonction publique, PUF, 1969, p. 96). Dès lors que le nombre de corps de la fonction publique de l'Etat s'est progressivement accru dans des proportions considérables depuis 1946, les pesanteurs se sont mécaniquement aggravées. Sa réduction était donc nécessaire. Elle n'en est pas moins spectaculaire.

### UNE REDUCTION NÉCESSAIRE

La multiplication des corps de fonctionnaires n'avait rien de mystérieux dans la mesure où elle profitait à la fois aux agents (et à leurs organisations représentatives) et aux administrations gestionnaires. Aux premiers car le corps «constitue pour eux un cadre de référence stable, leur permet de se situer et de connaître leurs perspectives de carrière» et est «source de multiples garanties, d'autant [...] que chaque corps est doté d'une commission administrative paritaire (CAP), laquelle se pose en gardienne vigilante des intérêts des agents». Aux seconds étant donné que le corps procure au «gestionnaire une certaine quiétude », leur permettant de baliser «les principaux actes de gestion à prendre et les conditions selon lesquelles ils doivent être pris» (CE, Perspectives pour la fonction publique, préc, p. 273).

On se permettra de considérer que la jurisprudence du Conseil d'Etat ne faisait rien pour freiner ce mouvement, considérant classiquement qu'une telle création est «une question de pure opportunité qui n'est pas susceptible d'être discutée au contentieux» (CE 2 mars 1988, Association nationale des

assistants, req. n° 61520, Lebon 105; CE 14 mars 1994, Syndicat des professeurs titulaires du Muséum d'histoire naturelle et autres, req. n° 143627, Lebon T. 991).

Cette situation, qui a abouti à ce que l'on dénombre plus d'un millier de corps en 1996 (ces chiffres sont notamment cités in CE, Perspectives pour la fonction publique, préc., p. 272) dont environ 900 «vivants» (étant rappelé qu'un corps est dit «vivant» lorsque des recrutements y sont organisés, par opposition aux corps «en voie d'extinction» où plus aucun recrutement n'est opéré), s'avérait largement dysfonctionnelle. Ainsi, alors même qu'un nombre limité de corps regroupent plusieurs dizaines de milliers de fonctionnaires, il était courant de constater que «des centaines de corps ne regroupent que quelques membres dans une énumération à la Prévert tout empreinte de poésie administrative» (CE, Perspectives pour la fonction publique, préc., p. 273). Si la situation a largement évolué, on constate encore que «dans les administrations de l'Etat (hors établissements publics) 90 corps regroupent de l'ordre de 90 % des effectifs des administrations de l'Etat. A l'inverse, 70 corps ministériels environ comptent moins de 150 agents» (Rapp. annuel sur l'état de la fonction publique. Politiques et pratiques 2009- 2010, vol. 2, Doc. fr., 2010, p. 44).

Les critiques synthétisées par le Conseil d'Etat recueillaient ainsi un très large consensus: «L'organisation en corps présente une série d'inconvénients sérieux: [...] elle rigidifie et éparpille la gestion des fonctionnaires en la soumettant à autant de régimes et de procédures qu'il y a de corps [...] elle freine l'approche fonctionnelle de la gestion des personnels [...] [elle] oppose un frein à la mobilité [...] pour les corps à faibles effectifs, c'est-à-dire la très grande majorité des corps, l'organisation en corps

interdit toute véritable déconcentration de la gestion et au surplus enserme celle-ci dans un cadre étroit qui lui enlève toute souplesse, sinon toute signification» (Perspectives pour la fonction publique, préc., pp. 274-276). La Cour des comptes s'inscrit dans la même perspective lorsqu'elle souligne que «le nombre élevé des corps de fonctionnaires» est l'un des facteurs préjudiciant à « l'adéquation des moyens disponibles aux besoins résultant des missions» (Cour des comptes, Les effectifs de l'Etat. 1980-2008. Un état des lieux, Doc. fr., 2009, p. 90).

### **UNE RÉDUCTION SPECTACULAIRE**

Le mouvement de réduction du nombre de corps de fonctionnaires de l'Etat s'est accéléré depuis 2005 (Rapp. annuel sur l'état de la fonction publique 2009-2010, préc., p. 44). Alors qu'on comptait encore à cette date environ 700 corps «vivants», les chiffres les plus récents (v. ainsi la réponse ministérielle à une question sénatoriale, JO Sénat, Q, 8 sept. 2011, p. 2342 et le Rapp. annuel sur l'état de la fonction publique 2010-2011, p. 27) indiquent qu'il devrait exister, fin 2011, 329 corps où le recrutement est encore ouvert (auxquels s'ajoutent 220 corps en voie d'extinction). Le gouvernement s'est fixé pour objectif, à l'occasion du conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010, d'atteindre en 2015 le chiffre de 230 corps «vivants».

Si les illustrations réglementaires de cette politique ne manquent évidemment pas, on se contentera ici de mentionner l'une d'entre elles, à la fois récente et importante. Le décret n° 2011-1317 du 17 octobre 2011 portant statut particulier du corps interministériel des attachés d'administration de l'Etat crée en effet un nouveau corps destiné à intégrer, sur la base de décrets en Conseil d'Etat, des corps d'attachés d'administration ou des

corps analogues de la fonction publique de l'Etat. Il illustre nettement que l'heure est désormais à des fusions dans une logique interministérielle (ces nouveaux corps étant désignés par la formule corps interministériels à gestion ministérielle ou CIGeM) et non uniquement à des rapprochements opérés au sein d'un ministère déterminé ou portant sur des corps à faibles effectifs.

La lecture de la littérature syndicale, aisément disponible sur internet, consacrée à cette réforme susceptible de concerner environ «25000 agents [...] aujourd'hui répartis en 13 corps» (M.C. de Montecler, Création du corps interministériel des attachés de l'Etat, AJDA 20 II. 1987), est assez révélatrice. Le principe même de cette fusion n'est guère discuté, les revendications syndicales portant pour l'essentiel sur le déroulement des carrières et la revalorisation de la grille indiciaire. L'expérience démontre d'ailleurs que «ces réformes alignent généralement les régimes des rémunérations accessoires sur le mieux-disant» et «emportent donc un coût non négligeable» (Ass. nat., Rapp. de la mission d'évaluation et de contrôle sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique, doc. AN n° 3797, 12 oct. 2011, p. 58; D. Jean-Pierre, Le pilotage de la masse salariale de la fonction publique de l'Etat est-il vraiment possible ?, JCP A 2011. 700). On a même pu estimer que «de nombreuses fusions sont malheureusement conduites en reproduisant, voire en renforçant, les pesanteurs inhérentes aux corps actuels» (M. Pochard, Les 1 00 mots de la fonction publique, PUF, 2011, p. 118).

La prise de conscience des effets négatifs de la prolifération des corps n'est en toute hypothèse probablement pas étrangère à l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat relative au contrôle des décisions

portant sur la création ou la suppression d'un corps. La solution consistant à y voir une question de pure opportunité a en effet été abandonnée en 2006, le juge administratif acceptant alors de vérifier que le refus de créer un corps de médecins de prévention dans la fonction publique de l'Etat n'était pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation (CE 8 mars 2006, Syndicat national professionnel des médecins du travail [SNPMT], req. n° 278960, Lebon T. 911; AJDA 2006. 1730, note P. Lagrange). Elle explique sans doute également la manière dont le Conseil d'Etat, en formation administrative comme au contentieux, a apprécié les tentatives récentes d'assouplissement de la gestion des corps.

### ► Des corps moins rigides

La réduction du nombre de corps ne suffit évidemment pas à garantir une gestion optimale des agents si elle ne s'accompagne pas d'outils juridiques permettant à l'employeur public de modifier l'affectation des agents au sein du corps. Cette logique de mobilité n'est bien sûr pas sans lien avec différentes réformes emblématiques intervenues depuis 2007: rénovation du régime de la mise à disposition par la loi du 2 février 2007 (P. Lagrange, La réforme des mises à disposition: nouvelle étape vers une fonction publique ouverte, AJDA 2007.524) ; développement du détachement par la loi du 3 août 2009 (O. Dord, La loi Mobilité ou l'adaptation du statut par une gestion rénovée des personnels, AJDA 2010. 193) ; création de la situation de réorientation professionnelle par la loi du 3 août 2009 suivie du décret du 12 novembre 2010 (E. Marc, La fin non assumée de la garantie de l'emploi des fonctionnaires et/ou l'émergence d'un droit individuel à la reconversion professionnelle, AJDA 2011. 162). Elle s'en distingue en ce qu'il est ici question d'assurer la mobilité d'un agent

restant, pour reprendre la formule de la DGAFP, en «position normale d'activité» (l'expression n'est peut-être pas très heureuse dès lors qu'on peut la lire a contrario comme signifiant qu'il existerait une ou des position[s] «anormale[s]» d'activité ... ). Concrétisé par le décret n° 2008-370 du 18 avril 2008 organisant les conditions d'exercice des fonctions, en position d'activité, dans les administrations de l'Etat, cet assouplissement ne saurait pour autant s'accompagner d'une dénaturation de la notion de corps à l'occasion du développement des corps interministériels comme l'a précisé l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans un avis des 28-29 mai 2009 (avis n° 382741 reproduit in CE, Rapp. publ. 2010, Doc. fr., 2010, p. 391).

#### **DÉVELOPPER L'AFFECTATION EN POSITION D'ACTIVITÉ EN DEHORS DE L'ADMINISTRATION D'ORIGINE**

Le décret du 18 avril 2008 est d'une grande brièveté (il est toutefois éclairé par la circulaire DGAFP n° 2179 du 28 janvier 2009 qui détaille les différences de régime juridique entre l'affectation en position d'activité, la mise à disposition et le détachement et précise le régime applicable au fonctionnaire en position d'activité affecté en dehors de son administration d'origine en distinguant les compétences relevant encore de ladite administration et celles relevant de l'administration d'accueil). Il prévoit que: «Les fonctionnaires de l'Etat ont vocation à exercer les fonctions afférentes à leur grade dans les services d'un ministère et, nonobstant toute disposition statutaire contraire: 1 ° Dans les établissements publics placés sous la tutelle de ce ministère; 2° Dans les services et établissements publics de l'Etat relevant d'autres départements ministériels» (art. 1er), et précise les modalités d'affectation des agents ainsi que les compétences de

l'administration d'accueil.

L'assemblée du contentieux a été amenée à procéder à une interprétation largement neutralisante du texte, indiquant que ces dispositions réglementaires devaient être lues de la manière suivante: elles «élargissent la possibilité d'affecter en position d'activité un fonctionnaire de l'Etat à l'ensemble des emplois des services et établissements publics de l'Etat [ ... ] elles n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir légalement pour effet ni de déroger aux règles législatives qui définissent les positions des fonctionnaires de l'Etat et les conditions de mutation d'un emploi à un autre, lesquelles imposent notamment que toute mutation comportant changement de résidence ou modification de la situation de l'intéressé soit soumise à l'avis de la commission administrative paritaire du corps auquel celui-ci appartient, ni de porter atteinte à aucune des garanties fondamentales des fonctionnaires qu'il appartient au seul législateur de déterminer; qu'au nombre de ces garanties fondamentales figurent, d'une part, le droit d'être affecté à un emploi pour exercer les missions afférentes au grade, que le fonctionnaire détient dans son corps, d'autre part, l'obligation, pour l'administration, de recueillir l'accord du fonctionnaire intéressé pour l'affecter à un emploi ne correspondant pas à de telles missions; que le décret attaqué ne permet de prononcer, sous le contrôle du juge, que des affectations à des missions afférentes au grade que le fonctionnaire détient dans son corps, et ne déroge donc pas aux statuts particuliers en tant que ceux-ci définissent les missions de chaque corps et subordonnent, dans certains cas, l'exercice de ces missions à la détention d'un titre ou d'un diplôme spécifique; qu'ainsi, en édictant ces dispositions, le gouvernement n'a ni excédé la compétence du pouvoir réglementaire, ni méconnu les dispositions législatives

relatives aux positions, à la mobilité et à la mutation des fonctionnaires» (CE ass. 28 déc. 2009, Syndicat national du travail, de l'emploi et de la formation (SYNTEF-CFDT) et autres, req. n° 316479, Lebon 504; AJDA 2010. 4 et 568, note E. Marc; RFDA 2010. 605, concl. Y. Struillou).

Le juge a ainsi, comme l'écrit Emmanuelle Marc, fixé «des garde-fous qui circonscrivent la portée du décret» et refusé qu'un décret crée une nouvelle position statutaire. Mais il n'en demeure pas moins que ce texte, même interprété de manière stricte, «marque un saut qualitatif s'agissant de la mobilité: par la disposition de son article 1er, les corps à vocation interministérielle et les corps ministériels de la fonction publique de l'Etat deviennent, fonctionnellement, des corps interministériels, les agents de ces corps pouvant être affectés dans tous les services de l'Etat et ses établissements publics pour exercer des «fonctions afférentes à leur grade» »(Y. Struillou, concl. préc., p. 610). Le texte s'inscrit ainsi très nettement dans la logique d'une fonction publique de métiers.

Cette possibilité d'affecter un fonctionnaire en dehors de son ministère d'origine ne heurte effectivement pas la lettre du statut général de la fonction publique. L'article 12 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit que: «Le grade est distinct de l'emploi» et qu'il s'agit du «titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent». Et l'article 29 de la loi du 11 janvier 1984, déjà mentionné, précise que: «Les fonctionnaires appartiennent à des corps qui comprennent un ou plusieurs grades» et que: «Ces corps regroupent les fonctionnaires soumis au même statut particulier et ayant vocation aux mêmes grades», l'article 33 ajoutant que: «L'activité est la position du fonctionnaire qui, titulaire d'un grade,

exerce effectivement les fonctions de l'un des emplois correspondant à ce grade ».

Force est toutefois de constater que cet édifice, comme le relevait d'ailleurs Yves Struillou, reposait sur une logique de rattachement de chaque corps, sauf exception, à une administration déterminée, autrement dit en principe à un ministère. En remettant en cause cet ancrage ministériel, le décret du 18 avril 2008 cherche évidemment à consacrer une notion plus matérielle qu'organique de corps. Dans cette perspective, le corps regroupe un ensemble d'agents aptes à exercer un certain type de fonctions et non plus un ensemble d'agents aptes à exercer lesdites fonctions au sein d'un département ministériel. Et tout laisse à penser que le gouvernement souhaite prolonger ce mouvement.

## **ORGANISER LES CORPS INTERMINISTÉRIELS**

Saisi par le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique d'une batterie de questions, l'assemblée générale du Conseil d'Etat a rendu en mai 2009 un avis particulièrement intéressant, dont on ne pourra ici restituer toute la richesse, mais dont il est possible d'étudier l'orientation générale.

Le gouvernement s'interrogeait sur la possibilité de constituer des corps interministériels, dont on sait qu'ils étaient jusqu'ici très marginaux (tout juste pouvait-on mentionner quelques corps à caractère interministériel ou à vocation interministérielle ; v. pour une illustration de la première hypothèse, décr. n° 2004-474 du 2 juin 2004 portant statut du corps des architectes et urbanistes de l'Etat, et pour la seconde hypothèse décr. n° 99-945 du 16 nov. 1999 portant statut particulier du corps des administrateurs civils), ainsi que sur les attributions des ministres et autorités des établissements



publics auprès desquels seraient affectés les fonctionnaires de ces corps. Comment organiser les grandes étapes rythmant la carrière de ces agents (détermination de l'autorité de nomination et de gestion, modalités d'avancement, intervention des CAP, régimes indemnitaires ...) ? On sait en effet que le principe d'égalité de traitement entre les agents d'un même corps, s'il a pu être à l'occasion assoupli, est généralement appliqué de manière stricte pour ne pas dire rigoureuse (v. pour une présentation des grandes orientations de la jurisprudence, F. Melleray, Droit de la fonction publique, Economica, 2<sup>e</sup> éd., 2010, n° 163 et s.).

Le Conseil d'Etat, après avoir rappelé que le gouvernement dispose d'un «large pouvoir d'appréciation» dans l'organisation des corps, va estimer que si les corps sont très généralement organisés «selon une logique ministérielle [ ... ]. Ce type d'organisation des corps procède d'un choix d'opportunité et aucune disposition législative ni aucun principe de droit ne fait obstacle à ce que le gouvernement s'attache désormais à privilégier la dimension interministérielle de l'action de l'Etat et à constituer, à cet effet, des corps interministériels à effectifs nombreux chargés d'assurer certaines missions interministérielles ou certaines fonctions communes à plusieurs ministères ». Pour autant, dès lors que les agents d'un corps ont vocation à occuper tous les emplois correspondant à leur grade, l'assemblée générale souligne (non sans avoir préalablement relevé que le gouvernement pourrait créer au sein des corps des «branches» ou «spécialités ») que «cette ouverture des emplois du corps, sous réserve que l'expérience et les mérites des agents correspondent aux exigences des emplois, est inhérente à la notion de corps et implique que les missions de chaque corps correspondent, par-delà la diversité des emplois, à un même niveau de recrutement et à des

groupes homogènes de fonctions. Par suite, la création de grands ensembles statutaires ne doit pas conduire à créer des corps qui constitueraient des entités artificielles, dénaturant la notion de corps résultant de l'article 29 de la loi du 11 janvier 1984 et susceptibles, pour ce motif, d'être entachés d'illégalité».

Il résulte donc de cet avis, qu'en l'état actuel de la législation, la création de corps interministériels n'est pas sans limite et qu'il n'est ainsi pas possible de créer, sous le nom de corps et par voie réglementaire, les «cadres de fonctions» ou «cadres statutaires» envisagés par certains. Ensuite, il convient de veiller au respect du principe d'égalité de traitement entre les agents d'un même corps, ce qui n'interdit pas une gestion déconcentrée des agents mais implique notamment des règles communes «en ce qui concerne la hiérarchie des grades, le nombre d'échelons dans chaque grade, les règles d'avancement d'échelon et de promotion aux grades supérieurs », et exclut que des différences de régime indemnitaire et de taux de promotion puissent être fondées «sur le seul critère du ministère d'affectation ». La logique même d'un corps interministériel est donc de faire prévaloir l'appartenance à ce corps sur le rattachement de l'agent à un ministère déterminé, ce qui interdit notamment, sauf durant une période transitoire (le CE évoque «un délai raisonnable de l'ordre de cinq ans »), le maintien de régimes indemnitaires ou de taux de promotion différenciés reposant sur une base uniquement ministérielle. On comprend ainsi mieux pourquoi les fusions, où pour d'évidentes raisons l'harmonisation des situations se fait en principe par un alignement sur la situation antérieure la plus avantageuse, s'avèrent inévitablement coûteuses ...

Il convient enfin de signaler que, suite à l'avis du Conseil d'Etat, le gouvernement a

sécurisé le processus de constitution de ces nouveaux corps interministériels en faisant ajouter à l'article 10 de la loi du 11 janvier 1984, à l'occasion de l'adoption de la loi du 3 août 2009, deux alinéas: «Les statuts particuliers de corps interministériels ou communs à plusieurs départements ministériels ou établissements publics de l'Etat peuvent déroger, après avis du conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat, à certaines des dispositions du statut général qui ne correspondraient pas aux besoins propres à l'organisation de la gestion de ces corps au sein de chacun de ces départements ministériels ou établissements. Les conditions et modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat».

Pour autant ces CIGeM, s'ils constituent «des corps totalement nouveaux» (Rapp. annuel sur l'état de la fonction publique, 2010-2011, p. 28), n'en demeurent pas moins des corps. Et, après la création du corps des attachés d'administration de l'Etat (décr. n° 2011-1317, préc.), sont annoncés «un corps interministériel d'assistants de service social ainsi qu'un corps interministériel de conseillers techniques de service social» (ibid, p. 28).

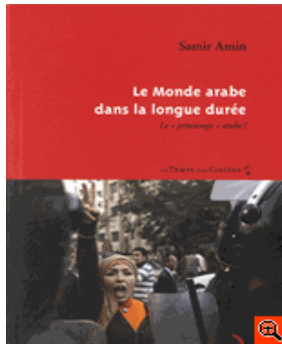
Au terme de ce rapide panorama, il convient de souligner que les réformes en cours, si elles devraient permettre de desserrer le cadre statutaire (comme le développement des statuts d'emplois, auxquels Emmanuelle Marc consacre une étude approfondie dans le présent dossier), ne contribuent nullement à la simplification de cet édifice. Bien au contraire, la création de corps interministériels à gestion ministérielle pose des questions redoutables, tout comme, dans une moindre mesure peut-être, la mise en œuvre concrète de l'affectation d'un agent en position d'activité en dehors de son administration d'origine. Pour autant, cette

complexification ne rime ici pas avec rigidification mais bien avec assouplissement.

## LE LIVRE DU MOIS :

LE MONDE ARABE DANS LA LONGUE DUREE,  
« LE PRINTEMPS » ARABE » ?

Samir Amin, Ed. Le Temps des Cerises, Paris, septembre 2011



## Introduction

L'année 2011 s'est ouverte par une série d'explosions fracassantes de colère des peuples arabes. Mais ce « printemps » arabe sera-t-il capable de donner des réponses à la hauteur des défis auxquels les forces démocratiques sont confrontées en Égypte et dans les autres pays arabes? Les arguments qu'on peut avancer en faveur de réponses positives et/ou négatives à cette question sont également puissants et convaincants.

Le monde arabe (et au-delà le monde musulman d'une manière générale) était bien parvenu, dans un passé désormais lointain, à s'imposer comme un acteur actif dans le façonnement de la mondialisation ancienne, pré-moderne. Mais il n'a pas su éviter le déclin et a succombé aux assauts de la mondialisation capitaliste moderne, en dépit de tentatives répétées et fortes au XIXe puis au XXe siècles de sortir de son statut de périphérie dominée par l'impérialisme des puissances occidentales.

Le défi, pour être surmonté, exige l'abandon définitif des illusions passésistes, c'est-à-dire de toute perspective « d'islamisation de la société et de la politique ». Non pour se rallier à une occidentalisation de pacotille, au demeurant elle-même parfaitement compatible avec « l'islamisation » en cours, mais au bénéfice d'une libération des capacités inventives des peuples arabes (orientées vers l'invention de l'avenir et non le retour au passé), nécessaire pour leur permettre de devenir des agents actifs dans le façonnement de leur avenir avec et aux côtés des autres peuples en lutte contre le capitalisme/impérialisme dominant.

On ne pourra avancer dans la réflexion et l'action sans un retour sur la lecture critique du passé et du présent du monde arabe. Le titre de l'ouvrage fait référence à « la longue durée », terme emprunté à Braudel. La méthode que je tente de mettre en œuvre reste néanmoins celle du matérialisme historique (je renvoie ici à ce que j'ai écrit à ce propos dans *Les défis de la mondialisation*, 1996, pages 131 à 146). Le monde arabe: depuis quand? Je

donnerai mon point de vue sur cette question dans l'introduction du chapitre 2. Le chapitre premier de ce livre propose une lecture des explosions de l'année 2011 tandis que les quatre chapitres suivants retracent l'évolution dans la longue durée de la place du monde arabe dans les systèmes mondiaux d'hier et d'aujourd'hui, dans le cadre de « l'histoire globale »,

Ces quatre chapitres sont organisés autour de quatre concepts directeurs: la plaque tournante, le déclin, le sursaut, la dérive. Ces titres correspondent à la succession historique de la place et du rôle du monde arabe dans les systèmes anciens du monde tributaire puis dans les phases successives de déploiement du système capitaliste mondialisé. Il y a des chevauchements parce que certaines caractéristiques anciennes se prolongent dans le temps parfois jusqu'aujourd'hui.

Ces réflexions avaient été développées dans bon nombre de mes écrits antérieurs, les uns consacrés à des pays du monde arabe (Égypte, Maghreb, Syrie et Irak, la « nation arabe »), les autres aux questions plus générales portant sur la nature des systèmes « globaux » concernés. Je n'en ai retenu que l'essentiel pour cette présentation de l'état de la question. Le lecteur plus curieux pourra compléter par un retour à mes développements, signalés dans la bibliographie.

Le système mondial ne concerne jusqu'en 1500 que l'hémisphère oriental de la planète (Eurasie et Afrique) qui se développe dans l'ignorance (réciproque) des « mondes précolombiens », Par contre à partir de 1500 il concerne la planète entière, intégrée dans le déploiement du nouveau capitalisme mondialisé.

Les « printemps » des peuples arabes, comme ceux que les peuples d'Amérique latine connaissent depuis deux décennies, que j'appelle la seconde vague de l'éveil

des peuples du Sud- la première s'était déployée au XX<sup>e</sup> siècle jusqu'à la contre-offensive du capitalisme/impérialisme néolibéral - revêt des formes diverses allant des explosions dirigées contre les autocraties qui ont précisément accompagné le déploiement néo libéral à la remise en cause de l'ordre international par les « Pays émergents ». Ces printemps coïncident donc avec « l'automne du capitalisme », le déclin du capitalisme des monopoles généralisés, mondialisés et financiarisés. Les mouvements partent, comme ceux du siècle précédent, de la reconquête de l'indépendance des peuples et des États des périphéries du système, reprenant l'initiative dans la transformation du monde. Ils sont donc avant tout des mouvements anti-impérialistes et donc seulement potentiellement anti-capitalistes. Si ces mouvements parviennent à converger avec l'autre réveil nécessaire, celui des travailleurs des centres impérialistes, une perspective authentiquement socialiste pourrait se dessiner à l'échelle de l'humanité entière. Mais cela n'est en aucune manière inscrit à l'avance comme une « nécessité de l'histoire ». Le déclin du capitalisme peut ouvrir la voie à la longue transition au socialisme comme il peut engager l'humanité sur la voie de la barbarie généralisée. Le projet de contrôle militaire de la planète par les forces armées des Etats-Unis et de leurs alliés subalternes de l'Otan, toujours en cours, le déclin de la démocratie dans les pays du centre impérialiste, le refus passiviste de la démocratie dans les pays du Sud en révolte (qui prend la forme d'illusions parareligieuses « fondamentalistes » que les Islam, Hindouisme et Bouddhisme politiques proposent) opèrent ensemble dans cette perspective abominable. La lutte pour la démocratisation laïque prend alors une dimension décisive dans le moment actuel qui oppose la perspective d'une émancipation des peuples à celle de

la barbarie généralisée.

## Le Maroc et la Tunisie

La monarchie du Maroc, fondée sur une double légitimité nationale et religieuse, a permis des avancées démocratiques garanties tant qu'elles auront l'heure de plaisir au roi. Des avancées qui ont de surcroît l'avantage de n'être une menace ni pour les classes dominantes locales, ni pour le système mondial. Sans qu'il ne soit dit que la contradiction grandissante entre les espoirs portés par ces avancées d'une part, et d'autre part les manifestations de la crise sociale que le système des choix associés à la démocratie en question ne permettra pas d'atténuer n'éclate violemment un jour ou l'autre.

Alors qu'ailleurs - en Égypte, en Tunisie, en Irak par exemple - les luttes de libération nationale étaient contraintes de prendre leurs distances à l'égard des monarchies locales, voire d'entrer en conflit avec elles, au Maroc les choses se sont passées d'une autre manière. L'aile conservatrice du mouvement, longtemps dominante et jamais, même par la suite, réduite au négligeable, l'Istiqlal, ne se proposait rien de plus que de rétablir la souveraineté du Maroc et de sa monarchie. L'aile moderniste elle-même était contrainte de taire ses points de vue éventuels sur la question de la monarchie. Cette aile moderniste ne manquait pas d'assise dans le pays. De puissants syndicats ouvriers, qui le sont restés en dépit des effets d'érosion produits par la libéralisation économique et le chômage, et qui de surcroît sont parvenus à sauvegarder leur autonomie non seulement vis-à-vis de l'État (qui n'a jamais cherché à les domestiquer - n'étant pas un État populiste!) mais également vis-à-vis de ses alliés et défenseurs politiques (l'UNFP devenu USFP, le Parti communiste devenu PPS), la classe moyenne en expansion, aspirant à accéder à des parcelles de

pouvoir monopolisées par le Maghzen (la « Cour »), les bourgeoisies commerçantes périphériques, elles-mêmes exclues du Maghzen.

Les étapes des concessions mesurées faites par la monarchie à ces forces sont connues: des premières élections parlementaires de 1963 aux amendements constitutionnelles de 1992 et 1996, des premières expériences « démocratiques» (c'est-à-dire acceptant que le gouvernement soit issu d'élections à peu près correctes) à celle qui a porté l'USFP et son leader Abderrahmane Youssoufi au gouvernement en 1998, on dit que le système évolue pour devenir une monarchie parlementaire, qui garderait néanmoins son aura religieuse. Mais après tout la Reine d'Angleterre est bien le chef de l'Église anglicane, n'est-ce pas?

Le pouvoir marocain n'est donc pas confronté à de graves problèmes politiques. Les classes moyennes marocaines n'ont pas de « problème identitaire », comme on le voit dans l'Algérie voisine. Au demeurant la diversité culturelle ethnique a été gérée par le système marocain sans provoquer de cassure dans la nation, selon le principe traditionnel de la dualité Maghzen (villes et campagnes voisines)/ Bled Siba (campagnes lointaines, en majorité berbérophones), le Roi renouvelant les allégeances tribales sans jamais heurter l'autonomie des chefferies locales. Prenant l'initiative de la promotion de la culture et de la langue Amazigh, le système marocain n'a jamais pensé contradictoires l'arabité, l'Islam et la réalité berbère. L'Islam politique qui tente Le Monde arabe dans la longue durée sa percée ici comme ailleurs se heurte à une légitimité religieuse du Makhzen qu'il n'a pas pu mettre en cause jusqu'à ce jour tout au moins.

Mais le pouvoir par contre est confronté à des problèmes sociaux dont la gravité ne

fait que s'amplifier, aucun des gouvernements successifs du pays, même ceux qui peuvent à juste titre s'enorgueillir d'une légitimité démocratique, n'ayant tenté de sortir des ornières du libéralisme mondialisé. Ce n'est donc pas un hasard si ici également les explosions, à répétition, sont le fait des pauvres urbains, la nouvelle classe des victimes du capitalisme moderne. Explosions contenues ou réprimées avec violence, dans le silence des forces démocratiques principales. Mais jusqu'à quand?

De tous les hommes politiques arabes contemporains Bourguiba était celui qui affichait la conviction laïque - mais non démocratique - la plus marquée. Son successeur, Ben Ali, a maintenu ce cap, tout en accompagnant sa mise en œuvre par une dictature policière odieuse (sous le prétexte de combattre l'infiltration islamiste) et d'une captation forcenée de toutes les richesses du pays par ses proches et sa famille.

Le Maroc et la Tunisie ont enregistré un certain « succès économique » selon les critères de la Banque mondiale. Les analyses produites par l'économie politique critique dans ces deux pays ont montré la vulnérabilité de ce succès, fondé principalement sur le tourisme. Deux soupapes de sécurité ont favorisé un temps la poursuite de ce modèle: la délocalisation de quelques segments de l'industrie européenne (la confection) et l'émigration. Ces robinets désormais fermés, la crise violente ne pouvait plus être évitée. Elle vient de permettre au peuple tunisien de chasser Ben Ali du pays.

## Conclusion

### Un défi formidable

L'essentiel de ce livre (les chapitres 2 à 5) avait été écrit avant l'explosion de 2011 dont l'importance m'a conduit à placer

son analyse dans un chapitre premier.

Le chapitre 5 donnait déjà une analyse des conflits et des luttes dans le monde arabe qui laissait entendre que l'explosion était prévisible et prévue par nous, sinon par tous les « observateurs étrangers ». Elle plaçait également l'accent sur les confusions et les impasses dans lesquelles ces luttes restaient enfermées. J'avais d'ailleurs posé d'emblée la question dans ce chapitre:

« Ces luttes seront-elles récupérées par l'Islam politique ou parviendront-elles à se libérer de cette illusion passiste ... Ces luttes parviendront-elles à s'unifier dans un projet positif véritablement alternatif..? »

L'explosion de 2011 permet d'envisager la possibilité d'une réponse alternative efficace au défi. Mais celui-ci reste formidable et l'enlisement ou l'échec ne sont pas impossibles. Il en est ainsi parce que les périodes de déclin, comme celui des quarante dernières années, retardent la cristallisation d'alternatives cohérentes. Dans ces périodes la pensée critique souffre elle-même du déclin de la société. L'exemple des confusions de la Nahda, à l'origine de la réponse nationale et populaire venue en couronner le déploiement, témoignait de cette insuffisance tragique des limites du nassérisme et des autres expressions du projet national populaire qui a occupé le devant de la scène arabe entre 1950 et 1980, analysées également dans ce chapitre 5. Va-t-on voir alors se répéter cet avortement tragique, les mouvements en cours souffrant des insuffisances et des confusions de la pensée critique des quatre dernières décennies?

Le défi est formidable et il ne l'est pas seulement pour le monde arabe et islamique; il l'est pour toutes les gauches radicales, au Sud et au Nord. Car le triomphe passager du capital des monopoles généralisés et mondialisés a inoculé le « virus libéral » (titre d'un de

mes ouvrages) au monde entier. Ce virus convainc ses victimes de la thèse fallacieuse du « capitalisme fin-de-l'histoire » alors même que le système a fait son temps, est devenu synonyme de barbarie envahissante pour tous, et n'a plus la légitimité nécessaire pour assurer la stabilité de sa reproduction. La soumission acceptée aux exigences de cette reproduction chaotique trouve alors sa compensation nécessaire dans l'adhésion parallèle à l'obscurantisme, formulé dans des termes religieux, ethniques ou communautaristes selon les circonstances. L'adhésion générale au monothéisme dont la société étatsunienne donne l'exemple s'accompagne alors par le refuge dans ces formes obscurantistes. Je renvoie ici à mon article L'internationale de l'obscurantisme (en voie de parution dans la revue belge Contradictions). Dans le monde arabe et islamique cette association d'aliénations complémentaires, mercantile et religieuse, qui s'exprime dans la double adhésion à la soumission au « marché » et au projet d'État théocratique (« l'islamisation de la politique et de la société »), constitue une menace mortelle pour toute avancée dans la triple direction de la démocratisation de la société, du progrès social et de l'adoption de postures anti-impérialistes conséquentes.

Le déclin du capitalisme sénile (pour reprendre le titre d'un de mes ouvrages) - c'est-à-dire « l'automne du capitalisme » - n'entraîne pas automatiquement des avancées s'inscrivant dans une perspective alternative meilleure - « le printemps des peuples ». Ces deux réalités peuvent devenir l'endroit et l'envers de la même médaille, ou ne pas le devenir. Cette coïncidence ne pourra prendre corps que si, et dans la mesure où, les luttes des travailleurs et des peuples au Sud et au Nord parviennent à construire leurs convergences dans une perspective

socialiste universaliste et plurielle (respectueuse de la diversité dans l'invention du futur) et par ce moyen mettre en déroute les réponses du capital à son déclin, qui à leur tour n'engagent que dans la voie de la barbarie généralisée. L'histoire n'est pas écrite avant d'avoir été vécue.

Pour ce qui concerne les pays de la région, quatre d'entre eux sont des candidats possibles à « l'émergence »: l'Égypte, la Turquie, l'Iran et l'Algérie. Mais cette émergence ne peut acquérir la solidité nécessaire pour son inscription dans la durée que dans la mesure où les systèmes alternatifs construits par les luttes en cours dépassent l'adoption simple de postures rhétoriques anti-impérialistes, se déconnectent effectivement de la mondialisation impérialiste et se déploient en association avec le progrès social et la démocratisation de la société. Ce défi formidable étant défini de cette manière, on peut imaginer des évolutions différentes, favorables ou défavorables à l'émergence des peuples et des nations concernées.

La question démocratique ne peut être réduite à la formule de la démocratie électorale représentative, elle-même en crise. Son alternative - la démocratisation de la société dans toutes ses dimensions - n'est pas seulement « difficile ». La réponse au défi n'exclut pas des formules possibles de « despotisme éclairé » (par opposition au despotisme obscurantiste ou au despotisme policier tout court) qui ont connu de beaux jours dans le passé lointain et proche et n'ont toujours pas épuisé leur potentiel de renouvellement. Mais la démocratisation peut également permettre davantage quand elle est associée au progrès social et s'inscrit dans la construction d'un monde multipolaire authentique.

Les formules de l'adversaire, le capital des monopoles mondialisés, s'articulent pour les périphéries (le Sud) autour de

quelques variantes peu différentes les unes des autres: la dictature policière sans projet (le modèle dominant des quarante dernières années), ou la dictature de théocraties (ou d'ethnocraties) conservatrices (le projet de Washington aujourd'hui), au mieux modulées par des apparences de démocratie électorale impuissante.

L'Opinion « occidentale » (si ce terme a un sens) imagine trop facilement qu'il n'y a pas d'alternative autre que l'Islam politique pour les pays concernés. La crainte de tomber dans les pièges de l'islamophobie invite trop facilement à « accepter » cette triste alternative, qui n'en est pas une. L'argument avancé par quantité d'ouvrages publiés en Grande-Bretagne et aux États-Unis (voir par exemple, Elaleh Rostami-Povey, *Irans influence*, 2010) prétend que « l'islamisation du pouvoir et de la société » - en l'occurrence le modèle iranien - n'est pas incompatible avec le « progrès ». On rappelle à satiété à cet effet que dans l'Iran islamique l'âge de mariage des filles a avancé, comme l'entrée des femmes sur le marché du travail, on reconnaît le recul de l'analphabétisme et de la mortalité infantile, la croissance des effectifs d'étudiants, etc. Ces faits, certes non sans importance, mais que l'on retrouve partout (en Égypte par exemple), traduisent simplement le fait qu'aucune société n'échappe intégralement à certaines exigences minimales de « l'évolution du monde moderne ». Mais ils ne prouvent pas que leur réalité impose à la société une évolution systémique générale à la hauteur du défi. Echec de l'Iran, incapable de s'imposer comme puissance émergente, n'est pas sans rapport avec l'idéologie islamiste qui n' imagine guère un système économique autre que celui du marché en place, encore faut-il préciser dans une version misérable (le « bazar »), comme l'écrit Saeed Rahnema (*Iranian Human Rights*

*Society*, Toronto, 25 novembre 2010), ou comme je l'ai écrit pour la Somalie (Y a-t-il une solution aux problèmes de la Somalie? Pambazuka, février 2011). Il n'en est pas différemment en Égypte avec les Frères musulmans. Ce modèle « d'économie de marché misérable et dépendante » est parfaitement compatible avec une interprétation tout autant lamentable de la charia, réduite à la mise en pratique de formes brutales de la soumission des femmes et de l'application de la loi pénale. La bataille pour la laïcité conditionne, dans le monde musulman comme ailleurs, la possibilité d'avancées sociales et démocratiques, elle-même condition d'une émergence durable des nations et des peuples concernés.

Dans ce livre j'ai tenté de convaincre le lecteur que les événements en cours n'acquiescent leur sens, permettant d'en mesurer la capacité de faire face au défi, qu'à la lumière d'une lecture qui les replace dans la longue durée. Comme toujours le passé éclaire le présent. Mais, en sens inverse et complémentaire, déchiffrer les enjeux du présent contribue à donner du sens à la lecture du pass



# A LA UNE DES PERIODIQUES

- **Réalités et caractéristiques du modèle nordique de gestion de la performance locale**

Revue Française de Finances Publiques  
n°114/avril 2011

- **Les leçons des échecs des réformes fiscales**

Revue Française de Finances Publiques  
N°116/novembre 2011

- **Réforme fiscale : la contrainte constitutionnelle**

Revue Française de Finances Publiques  
N°116/novembre 2011

- **Du diviseur budgétaire à la crise des dettes publiques**

Revue Française de Finances Publiques  
N°116/novembre 2011

- **L'audit interne de la DGFID, une fonction à haute valeur ajoutée**

Audit et Contrôle Interne  
N°207/décembre 2011

- **La LOLF a dix ans**

Audit et Contrôle Interne  
N°207/décembre 2011

- **La nouvelle structuration de la politique de contrôle et d'audit internes de l'Etat**

Audit et Contrôle Interne  
N°207/décembre 2011

- **L'audit interne de l'Etat**

Audit et Contrôle Interne  
N°207/décembre 2011

- **L'audit : une institution privilégiée pour développer la performance**

Audit et Contrôle Interne  
N°207/décembre 2011

- **La crise grecque, des leçons pour l'Europe**

Problèmes Economiques N°3029/26 octobre  
2011

- **Dettes souveraines : faut-il mettre à contribution les créanciers privés ?**

Problèmes Economiques N°3029/26/octobre  
2011

- **Sortie de l'euro, le scénario catastrophe**

Problèmes Economiques N°3029/26/octobre  
2011

- **Bâle III : une réponse aux dérives révélées par la crise financière**

Revue Française de Comptabilité  
N°442/avril 2011

- **Cour des comptes, rapport public annuel 2011 : le suivi des observations**

Revue Française de Comptabilité  
N°442/avril 2011

- **La démocratie administrative : essai de conceptualisation**

Revue Administrative N°380/mars -avril 2011

- **Retenues à la source : le retour ?**

Revue Administrative N°380/mars -avril 2011

- **Le rôle des femmes dans la réforme de l'administration**

Revue Administrative N°380/mars -avril 2011

- **Le « non-dit » bancaire**

Revue administrative N°384/novembre -  
décembre 2011

- **Cinq années de chroniques sur l'art d'administrer (2006-2011)**

Revue Administrative N°384 /novembre -  
décembre 2011

- **Quand le Trésor se réforme, à propos du projet de transformation (2009-2011) de la direction générale du trésor du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**

Revue Française d'Administration Publique  
N°139/2011

- **L'image du contrôle fiscal perçue par les PME**

Gestion et Finances Publiques  
N°12/décembre 2011

- **Contrôle fiscal et souveraineté fiscale**

Gestion et Finances Publiques  
N°12/décembre 2011

- **La maîtrise des risques dans une direction régionale des finances publiques**

Gestion et Finances Publiques  
N°11/novembre 2011

- **La réforme de l'Etat territorial**

Gestion et Finances Publiques  
N°11/novembre 2011

- **Les référentiels et les résultats budgétaires et comptables de l'état et des collectivités territoriales**

Gestion et Finances Publiques  
N°11/novembre 2011